

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

DYNAMIKA  
POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO  
OGÓLNEGO

TOM II Część 4

redakcja naukowa  
Czesław Martysz

---

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

# SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

## TOM I

**Zagadnienia ogólne**  
Grzegorz Łaszczyca

## TOM II

**Postępowanie administracyjne ogólne**

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy  
postępowania administracyjnego ogólnego  
Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania  
administracyjnego ogólnego  
Wojciech Piątek, Jan Paweł Tarno

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu  
administracyjnym ogólnym  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania  
administracyjnego ogólnego  
Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu  
administracyjnym ogólnym  
Barbara Adamiak

## TOM III

**Administracyjne postępowanie  
egzekucyjne i zabezpieczające**

Część 1. Administracyjne postępowanie  
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne  
Dariusz Ryszard Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie  
egzekucyjne i zabezpieczające. Zagadnienia szczegółowe  
Dariusz Ryszard Kijowski

## TOM IV

**Postępowania autonomiczne i szczególne.  
Postępowania niejurysdykcyjne**  
Andrzej Matan

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

DYNAMIKA  
POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO  
OGÓLNEGO

TOM II Część 4

redakcja naukowa  
Czesław Martysz

Zbigniew Czarnik, Dawid Gregorczyk  
Anna Gronkiewicz, Zbigniew R. Kmieciak  
Agnieszka Kocot-Łaszczyca  
Grzegorz Łaszczyca, Czesław Martysz  
Ewa Śladkowska  
Agnieszka Ziółkowska

---

**Grzegorz Łaszczycza** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2018), *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

**Andrzej Matan** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

**Czesław Martysz** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; wieloletni Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach; autor i współautor wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i egzekucyjnego oraz samorządu terytorialnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), komentarzy do ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym* (2000).

## Poszczególne rozdziały tomu II cz. 4 napisali:

Zbigniew Czarnik  
rozdział 17 podrozdział 17.1

Dawid Gregorczyk  
rozdział 1, rozdział 3, rozdział 4, rozdział 8,  
rozdział 17 podrozdział 17.2

Anna Gronkiewicz  
rozdział 10

Zbigniew R. Kmieciak  
rozdział 2, rozdział 16 podrozdział 16.1–16.5.1, 16.6, 16.7

Agnieszka Kocot-Łaszczyca  
rozdział 13

Grzegorz Łaszczyca  
rozdział 5, rozdział 12, rozdział 13, rozdział 15,  
rozdział 16 podrozdział 16.5.2

Czesław Martysz  
rozdział 6, rozdział 7, rozdział 14

Ewa Śladkowska  
rozdział 11

Agnieszka Ziółkowska  
rozdział 9

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzent  
Prof. nadzw. dr hab. Robert Sawuła

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne  
JustLuk

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

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

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

ISBN 978-83-8223-603-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

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

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	17
<b>ROZDZIAŁ 1. Uwagi ogólne</b> .....	21
1.1. Pojęcie dynamiki procesowej .....	25
1.2. Teoretyczny procesowy model stosowania prawa .....	27
1.3. Zakreślenie granic analizowanego modelu procesowego .....	29
1.4. Wydzielenie etapów modelu .....	32
<b>ROZDZIAŁ 2. Etap wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego</b> .....	35
2.1. Zagadnienia ogólne .....	36
2.1.1. Sposoby i warunki wszczęcia postępowania .....	36
2.1.2. Faktyczne prowadzenie postępowania a jego wszczęcie i istnienie w sensie prawnym .....	45
2.1.3. Moment wszczęcia a stadium wszczęcia postępowania .....	50
2.1.4. Istota wszczęcia postępowania .....	53
2.1.5. Inicjatywa wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego .....	56
2.2. Wszczęcie postępowania na żądanie strony .....	59
2.2.1. Charakter prawny żądania wszczęcia postępowania .....	59
2.2.2. Koncepcja strony a wszczęcie postępowania na żądanie .....	60
2.2.3. Wymóg posiadania zdolności procesowej .....	73
2.2.4. Data wszczęcia postępowania na żądanie strony .....	81
2.2.5. Odmowa wszczęcia postępowania .....	85
2.2.5.1. Uwagi wstępne .....	85
2.2.5.2. Brak legitymacji procesowej .....	87
2.2.5.3. „Inne uzasadnione przyczyny” .....	95
2.2.6. Fikcja prawna cofnięcia żądania wszczęcia postępowania .....	98
2.3. Wszczęcie postępowania na żądanie potencjalnego uczestnika na prawach strony .....	103
2.3.1. Wszczęcie postępowania na żądanie organizacji społecznej .....	103
2.3.2. Wszczęcie postępowania na żądanie prokuratora .....	115
2.3.3. Wszczęcie postępowania na żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka .....	122
2.4. Wszczęcie postępowania z urzędu .....	128
2.4.1. „Klasyczne” wszczęcie postępowania z urzędu .....	128



2.4.2.	Wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wymagającej wniosku strony	136
2.4.2.1.	Warunki wszczęcia postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	136
2.4.2.2.	Zgoda strony jako warunek merytorycznego zakończenia postępowania	142
2.4.2.3.	Pozycja strony w postępowaniu wszczętym w trybie art. 61 § 2 k.p.a.	148
2.4.3.	Data wszczęcia postępowania z urzędu	151
2.5.	Skutki prawne wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego	154
2.5.1.	Zawisłość sprawy	154
2.5.2.	Powstanie stosunków proceduralnych	158
2.5.3.	Rozpoczęcie biegu terminu załatwienia sprawy	161
2.5.4.	Wstrzymanie lub rozpoczęcie biegu terminów materialnoprawnych	163
2.5.5.	Konkretyzacja stanu prawnego służącego jako podstawa decyzji	167
<b>ROZDZIAŁ 3. Etap postępowania wyjaśniającego</b>		171
3.1.	Pojęcie postępowania wyjaśniającego	172
3.2.	Czynności dowodowe	178
3.2.1.	Pojęcie i klasyfikacja dowodów	178
3.2.2.	Pojęcie czynności dowodowych	183
3.2.3.	Cechy czynności dowodowych jako czynności procesowych	186
<b>ROZDZIAŁ 4. Reguły ustalania stanu faktycznego</b>		194
4.1.	Uwagi wprowadzające	198
4.2.	Obowiązek dowodzenia organu administracji	199
4.2.1.	Uwagi ogólne	199
4.2.2.	Fakty mające znaczenie dla sprawy	203
4.2.2.1.	Fakty wymagające dowodu	203
4.2.2.2.	Fakty niewymagające dowodu	205
4.2.2.3.	Fakty domniemane	209
4.2.2.4.	Fakty uprawdopodobniane	214
4.3.	Uprawnienia dowodowe stron	217
4.3.1.	Uwagi ogólne	217
4.3.2.	Inicjatywa dowodowa	219
4.3.3.	Prawo do czynnego udziału stron	227
4.3.4.	Prawo do ustosunkowania się do dowodów	230
4.4.	Problem ciężaru dowodu	239
4.4.1.	Ciężar dowodu w procedurach sądowych	239
4.4.2.	Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym	241
4.4.3.	Ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym	244
4.4.4.	Uwagi podsumowujące	254
4.5.	Reguły oceny dowodów	259
4.5.1.	Uwagi ogólne	259
4.5.2.	Prawne ograniczenia swobodnej oceny dowodów	261
4.5.3.	Wewnętrzne reguły oceny dowodów	264
4.5.4.	Reguły stosowane „po swobodnej ocenie dowodów”	273

<b>ROZDZIAŁ 5. Formy administracyjnego postępowania wyjaśniającego</b> .....	279
5.1. Postacie form administracyjnego postępowania wyjaśniającego .....	282
5.2. Relacja wzajemna form postępowania wyjaśniającego .....	285
5.3. Postępowanie gabinetowe (kamaralne) .....	287
5.4. Rozprawa administracyjna .....	289
5.4.1. Pojęcie rozprawy administracyjnej .....	289
5.4.2. Znaczenie rozprawy administracyjnej .....	290
5.4.3. Granice czasowe przeprowadzenia rozprawy administracyjnej .....	292
5.4.4. Ewolucja regulacji prawnej rozprawy administracyjnej .....	293
5.4.5. Przesłanki rozprawy administracyjnej .....	295
5.4.5.1. Postacie i charakter przesłanek rozprawy administracyjnej ...	295
5.4.5.2. Skutek wystąpienia przesłanki rozprawy administracyjnej ....	297
5.4.5.3. Forma stwierdzenia wystąpienia przesłanki rozprawy administracyjnej .....	299
5.4.5.4. Przesłanka zapewnienia przyspieszenia lub uproszczenia postępowania .....	299
5.4.5.5. Przesłanka wymogu przepisu prawa .....	300
5.4.5.6. Przesłanka potrzeby uzgodnienia interesów stron .....	302
5.4.5.7. Przesłanka potrzeby wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin .....	304
5.4.5.8. Skutki naruszenia przepisów o obowiązku przeprowadzenia rozprawy .....	306
5.4.6. Podmioty rozprawy administracyjnej .....	308
5.4.7. Czynności poprzedzające rozprawę administracyjną .....	311
5.4.7.1. Uwagi ogólne .....	311
5.4.7.2. Wyznaczenie zakresu postępowania dowodowego w formie rozprawy administracyjnej .....	312
5.4.7.3. Wezwanie do dokonania określonych czynności procesowych .....	312
5.4.7.3.1. Forma i treść wezwania .....	312
5.4.7.3.2. Wezwanie strony do dokonania określonych czynności procesowych .....	313
5.4.7.3.3. Wezwanie świadków i biegłych do dokonania określonych czynności procesowych .....	314
5.4.7.3.4. Ogłoszenie o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy .....	315
5.4.7.3.5. Zawiadomienie o rozprawie innych podmiotów i ewentualne ich późniejsze wezwanie .....	316
5.4.7.3.6. Problem czynności „znoszącej termin” przeprowadzenia rozprawy administracyjnej .....	316
5.4.7.3.7. Pozostałe czynności procesowe poprzedzające rozprawę administracyjną .....	317
5.4.8. Zasady kierowania rozprawą administracyjną .....	317
5.4.8.1. Uwagi ogólne .....	317
5.4.8.2. Kierownictwo organizacyjne .....	318
5.4.8.3. Kierownictwo procesowe .....	319
5.4.8.4. Elementarne wymogi zachowania się kierującego rozprawą ...	321

5.4.9.	Przebieg rozprawy administracyjnej .....	322
5.4.9.1.	Uwagi wprowadzające .....	322
5.4.9.2.	Część wstępna rozprawy administracyjnej .....	322
5.4.9.3.	Część główna rozprawy administracyjnej .....	325
5.4.9.3.1.	Uwagi ogólne .....	325
5.4.9.3.2.	Czynności procesowe podejmowane w celu realizacji przesłanki potrzeby uzgodnienia interesów stron .....	326
5.4.9.3.3.	Wstępne czynności wyjaśniające kierującego rozprawą .....	327
5.4.9.3.4.	Czynności strony postępowania i innych podmiotów w zakresie inicjatywy gromadzenia materiału dowodowego .....	328
5.4.9.3.5.	Przeprowadzenie czynności procesowych ujawniających dowody .....	329
5.4.9.3.6.	Ustosunkowanie się strony (stron) do wyników postępowania dowodowego .....	330
5.4.9.3.7.	Wykonywanie tzw. policji sesyjnej .....	331
5.4.9.3.8.	Inne czynności rozprawy administracyjnej .....	332
5.4.10.	Zasada protokołarności rozprawy administracyjnej .....	333
<b>ROZDZIAŁ 6. Czynności przeprowadzenia dowodu z dokumentu .....</b>		<b>335</b>
6.1.	Istota dokumentu jako środka dowodowego .....	336
6.2.	Pojęcie dokumentu .....	338
6.3.	Dokument publiczny .....	344
6.4.	Dokument elektroniczny .....	345
6.5.	Wzmocniona moc dokumentów urzędowych .....	349
6.6.	Odpisy dokumentów .....	354
6.7.	Źródła dokumentów wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym ..	357
6.8.	Przechowywanie (archiwizowanie) dokumentów .....	359
<b>ROZDZIAŁ 7. Czynności związane z oświadczeniem strony .....</b>		<b>362</b>
7.1.	Istota oświadczenia jako środka dowodowego .....	363
7.2.	Przesłanki dopuszczalności oświadczenia jako środka dowodowego w przepisach prawa materialnego .....	370
7.3.	Wymogi formalne oświadczenia i wniosku o jego wydanie .....	378
7.4.	Tryb składania oświadczenia .....	380
7.5.	Skutki prawne złożonego oświadczenia .....	383
<b>ROZDZIAŁ 8. Czynności przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków .....</b>		<b>385</b>
8.1.	Istota środka dowodowego z zeznań świadków .....	387
8.2.	Przesłanki dopuszczalności .....	390
8.3.	Wymogi formalne dowodu .....	391
8.3.1.	Pojęcie świadka .....	391
8.3.2.	Faktyczne przyczyny ograniczające zdolność do bycia świadkiem .....	394
8.3.3.	Prawne przyczyny ograniczające zdolność do bycia świadkiem .....	398

8.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu .....	407
8.4.1.	Dopuszczalność pisemnych zeznań świadka .....	407
8.4.2.	Dopuszczenie dowodu i wezwanie świadka .....	410
8.4.3.	Pouczenia o prawach i obowiązkach świadka .....	413
8.4.4.	Przesłuchanie świadka .....	423
8.5.	Forma utrwalenia .....	428
<b>ROZDZIAŁ 9. Czynności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego .....</b>		<b>434</b>
9.1.	Istota środka dowodowego (znaczenie dla postępowania, moc dowodowa, porównanie z regulacjami szczególnymi) .....	436
9.2.	Charakter środka .....	441
9.3.	Przesłanka dopuszczalności środka dowodowego (wymóg wiadomości specjalnych) .....	443
9.4.	Wymogi materialne środka dowodowego .....	446
9.5.	Tryb przeprowadzenia dowodu – wymagania formalne środka dowodowego ...	450
9.5.1.	Postanowienie o powołaniu biegłego .....	451
9.5.2.	Negatywne przesłanki bycia biegłym .....	453
9.5.3.	Umowa z biegłym .....	456
9.5.4.	Obowiązki biegłego .....	456
9.5.5.	Odpowiedzialność biegłego .....	462
9.5.6.	Koszty opinii biegłego .....	462
9.5.7.	Udział biegłego w innych czynnościach procesowych .....	465
9.6.	Forma utrwalenia (opinia i protokół) .....	467
<b>ROZDZIAŁ 10. Czynności przeprowadzenia dowodu z wyniku oględzin .....</b>		<b>475</b>
10.1.	Istota środka dowodowego .....	477
10.2.	Przesłanki dopuszczalności środka dowodowego .....	486
10.3.	Wymogi formalne środka dowodowego .....	491
10.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu .....	498
10.5.	Forma utrwalenia .....	502
<b>ROZDZIAŁ 11. Czynności przeprowadzenia dowodu z wyjaśnień strony .....</b>		<b>507</b>
11.1.	Istota środka dowodowego z wyjaśnień strony .....	509
11.1.1.	Charakter dowodu .....	509
11.1.2.	Rys historyczny .....	511
11.1.3.	Wartość i znaczenie dowodu .....	512
11.1.4.	Wyjaśnienia i oświadczenia strony .....	515
11.2.	Przesłanki dopuszczalności .....	516
11.3.	Wymogi formalne .....	521
11.3.1.	Podmioty przesłuchania .....	521
11.3.2.	Przesłuchanie podmiotów niebędących osobami fizycznymi .....	523
11.3.3.	Zakres zastosowania przepisów dotyczących świadków .....	523
11.3.4.	Ograniczenia dopuszczalności przeprowadzania dowodu .....	524
11.4.	Tryb przeprowadzenia dowodu .....	525
11.4.1.	Uwagi wstępne .....	525
11.4.2.	Stawiennictwo na przesłuchanie .....	525

11.4.3. Wstępne czynności przesłuchania .....	527
11.4.3.1. Obowiązki organu .....	527
11.4.3.2. Prawo strony do odmowy składania zeznań .....	528
11.4.3.3. Prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania .....	530
11.4.3.4. Dopuszczalność zastosowania kary wobec strony w przypadku odmowy złożenia zeznań oraz odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania .....	531
11.4.4. Forma przesłuchania strony .....	531
11.4.5. Merytoryczna część przesłuchania, metodologia przesłuchania .....	533
11.5. Forma utrwalenia .....	535
<b>ROZDZIAŁ 12. Czynności przeprowadzenia dowodów nienazwanych .....</b>	<b>536</b>
12.1. Uwagi ogólne .....	537
12.2. Dowód z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego oraz instytucji specjalistycznej .....	539
12.3. Dowód z fotokopii .....	541
12.4. Dowód z mapy .....	542
12.5. Dowód z planu – rysunku – szkicu – schematu – projektu .....	544
12.6. Dowód z fotografii .....	547
12.7. Dowód z utrwalonego obrazu lub dźwięku albo i obrazu, i dźwięku .....	548
12.8. Dowód z „materiałów” internetowych .....	550
12.9. Dowód z „zapisów” badań diagnostycznych .....	551
<b>ROZDZIAŁ 13. Czynności postępowania mediacyjnego .....</b>	<b>552</b>
13.1. Pojęcie mediacji (ujęcie statyczne i dynamiczne) .....	553
13.2. Podstawy prawne postępowania mediacyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym .....	556
13.3. Elementy (cechy) konstrukcyjne postępowania mediacyjnego w sprawach administracyjnych .....	559
13.3.1. „Alternatywność” mediacji w sprawach administracyjnych .....	559
13.3.2. Procesowy charakter mediacji w sprawach administracyjnych .....	560
13.3.3. „Wspierający” wymiar mediacji w sprawach administracyjnych .....	561
13.3.4. Cecha „przyjazności” mediacji w sprawach administracyjnych .....	562
13.3.5. Aspekt „dostosowalności” mediacji w jej części właściwej .....	563
13.4. Przesłanki dopuszczalności postępowania mediacyjnego .....	563
13.4.1. Uwagi ogólne .....	563
13.4.2. Przesłanka pozytywna „charakteru sprawy” .....	564
13.4.3. Przesłanka podmiotowa. Dobrowolność postępowania mediacyjnego .....	571
13.4.4. Przesłanka czasowa (granice czasowe dopuszczalności mediacji) .....	573
13.4.5. Przesłanki negatywne .....	574
13.5. Podmioty postępowania mediacyjnego .....	576
13.5.1. Rodzaje podmiotów postępowania mediacyjnego. Mediacja wertykalna i horyzontalna .....	576
13.5.2. Organ prowadzący postępowanie administracyjne .....	578
13.5.3. Strona postępowania (zastępca procesowy) .....	579
13.5.4. Mediator .....	580

13.5.5. Organ współdziałający	583
13.5.6. Inne osoby biorące udział w mediacji	585
13.5.7. Problem udziału w postępowaniu mediacyjnym podmiotów na prawach strony	586
13.6. Zasady postępowania mediacyjnego	587
13.6.1. Uwagi ogólne	587
13.6.2. Zasada bezstronności	588
13.6.3. Zasada poufności	589
13.6.4. Zasada elastyczności	590
13.6.5. Zasada szybkości	591
13.6.6. Zasada protokolarności	592
13.7. Dynamika postępowania mediacyjnego	593
13.7.1. Uwagi ogólne	593
13.7.2. Faza przygotowawcza	594
13.7.3. Właściwa faza mediacji	597
13.8. Koszty postępowania mediacyjnego	602
<b>ROZDZIAŁ 14. Czynności współdziałania w postępowaniu administracyjnym</b>	<b>605</b>
14.1. Istota współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym	607
14.2. Uzasadnienie prawnej instytucji współdziałania	612
14.3. Podstawy prawne współdziałania (współkompetencji)	615
14.4. Postępowanie w sprawie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	627
14.5. Termin zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	632
14.6. Forma zajęcia stanowiska przez organ współdziałający	636
14.7. Współdziałanie w procesie mediacji, zawarcia ugody oraz określone w projekcie Kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej	640
<b>ROZDZIAŁ 15. Czynności przerywające bieg postępowania wyjaśniającego</b>	<b>643</b>
15.1. Zasada ciągłości postępowania administracyjnego	646
15.2. Zawieszenie postępowania administracyjnego	648
15.2.1. Cel zawieszenia postępowania administracyjnego	648
15.2.2. Charakter prawny zawieszenia postępowania administracyjnego	652
15.2.3. Ewolucja instytucji zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego	655
15.2.4. Podstawy zawieszenia ogólnego postępowania administracyjnego	658
15.2.4.1. Rodzaje podstaw zawieszenia postępowania	658
15.2.4.2. Przesłanka śmierci strony	659
15.2.4.3. Przesłanka śmierci przedstawiciela ustawowego strony	666
15.2.4.4. Przesłanka utraty przez stronę lub jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych	668
15.2.4.5. Przesłanka wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego	672
15.2.4.6. Przesłanka wniosku Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	673
15.2.4.7. Przesłanka wystąpienia zagadnienia wstępnego	673
15.2.4.8. Wola strony (stron) zawieszenia postępowania (fakultatywne zawieszenie postępowania administracyjnego)	689
15.2.5. Skutki prawne zawieszenia postępowania	692
15.2.5.1. Uwagi ogólne	692

15.2.5.2. Wstrzymanie dalszego biegu postępowania	693
15.2.5.3. Wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie	694
15.2.5.4. Obowiązek organu administracji publicznej podjęcia działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99) lub wykonania innych czynności procesowych (art. 100 § 1 i 2 w zw. z § 3)	695
15.2.5.5. Niedopuszczalność podejmowania innych czynności procesowych	697
15.2.5.6. Uchylenie bądź uznanie za nieistniejące czynności procesowych	698
15.2.5.7. Rozpoczęcie biegu 3-letniego terminu na zwrócenie się przez stronę (strony) o podjęcie postępowania. Problem uznania żądania wszczęcia postępowania za wycofane	699
15.2.6. Podjęcie zawieszzonego postępowania administracyjnego	701
15.2.6.1. Uwagi wstępne	701
15.2.6.2. Podjęcie postępowania zawieszzonego obligatoryjnie	702
15.2.6.3. Podjęcie postępowania zawieszzonego fakultatywnie	706
15.2.6.4. Nadzwyczajny tryb podjęcia zawieszzonego postępowania	706
15.2.6.5. Skutki podjęcia zawieszzonego postępowania administracyjnego	707
15.2.7. Rozstrzygnięcie w kwestii zawieszenia postępowania	707
15.3. Odroczenie czynności procesowych	710
<b>ROZDZIAŁ 16. Etap podjęcia rozstrzygnięcia</b>	<b>713</b>
16.1. Zasada wypowiedzenia się przed rozstrzygnięciem	716
16.2. Zasada aktualności podstawy prawnej i faktycznej	726
16.3. Zasada właściwości organu na dzień orzekania	740
16.4. Zasada rozstrzygania w granicach sprawy	743
16.5. Zasada rozstrzygania merytorycznego	747
16.5.1. Istota merytorycznego orzekania w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym	747
16.5.2. Umożnienie postępowania administracyjnego	750
16.5.2.1. Istota umorzenia postępowania administracyjnego	750
16.5.2.2. Ewolucja instytucji umorzenia postępowania administracyjnego	752
16.5.2.3. Podstawy umorzenia postępowania administracyjnego	755
16.5.2.3.1. Uwagi ogólne	755
16.5.2.3.2. Podstawa obligatoryjna – bezprzedmiotowość postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.)	755
16.5.2.3.3. Podstawa fakultatywna (art. 105 § 2 k.p.a.)	762
16.5.2.3.4. Szczególne podstawy umorzenia postępowania administracyjnego	764
16.5.2.3.4.1. Umorzenie postępowania wszczętego z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.)	764

16.5.2.3.4.2. Umorzenie zawieszono- fakultatywnie postępowania administracyjnego (art. 98 § 2 k.p.a.) .....	766
16.5.2.3.4.3. Umorzenie postępowania administracyjnego przez organ odwoławczy (art. 138 § 1 pkt 2 <i>in fine</i> k.p.a.) .....	768
16.5.2.3.4.4. Umorzenie postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) .....	770
16.5.2.3.5. Negatywne podstawy umorzenia postępowania administracyjnego .....	772
16.5.2.4. Forma umorzenia i odmowy umorzenia postępowania administracyjnego. Stabilność decyzji o umorzeniu postępowania .....	774
16.5.2.5. Skutki umorzenia postępowania administracyjnego .....	779
16.6. Zasada rozstrzygnięcia w formie decyzji .....	780
16.7. Zasada niejawności ukształtowania treści rozstrzygnięcia .....	796
<b>ROZDZIAŁ 17. Kodeksowe modele odformalizowania postępowania .....</b>	<b>800</b>
17.1. Milczące załatwienie sprawy w postępowaniu administracyjnym .....	803
17.1.1. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne jako mechanizm kształtowania uprawnień publicznoprawnych .....	803
17.1.2. Niewładcze sposoby kształtowania praw i obowiązków w prawie administracyjnym .....	806
17.1.3. Znaczenie milczenia w procesowym prawie administracyjnym .....	809
17.1.3.1. Uwagi ogólne na temat milczenia w prawie .....	809
17.1.3.2. Milczenie a bezczynność w działaniu organu .....	811
17.1.3.3. Milczące załatwienie sprawy jako element dynamiki procesu .....	813
17.1.4. Kodeksowa reglamentacja milczącego załatwienia sprawy .....	814
17.1.4.1. Teoretycznoprawne ujęcie milczącego załatwienia sprawy .....	814
17.1.4.2. Przedmiotowe przesłanki milczącego załatwienia sprawy .....	822
17.1.4.3. Podmiotowe przesłanki milczącego załatwienia sprawy administracyjnej .....	827
17.1.4.4. Materialnoprawne przesłanki milczącego załatwienia sprawy .....	828
17.1.4.5. Skuteczność prawna milczącego załatwienia sprawy .....	829
17.1.4.6. Data związania milczącym załatwieniem sprawy .....	832
17.1.4.7. Postępowanie administracyjne w sprawie załatwianej milcząco .....	833
17.2. Postępowanie uproszczone .....	837
17.2.1. Uwagi wprowadzające .....	837
17.2.2. Przesłanki dopuszczalności .....	844
17.2.3. Czynności postępowania uproszczonego .....	849
17.2.3.1. Etap wszczęcia .....	849



Spis treści

17.2.3.2. Etap wyjaśniania .....	854
17.2.3.3. Etap rozstrzygania .....	861
<b>Autorzy</b> .....	867

# ROZDZIAŁ 1

## UWAGI OGÓLNE

1.1. Pojęcie dynamiki procesowej .....	25
1.2. Teoretyczny procesowy model stosowania prawa .....	27
1.3. Zakreślenie granic analizowanego modelu procesowego .....	29
1.4. Wydzielenie etapów modelu .....	32

**Literatura:** B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 26.08.1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000/9; B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1999/266; B. Adamiak, *Postępowanie sąduoadministracyjne – organizacja społeczna – udział w postępowaniu w charakterze uczestnika. Glosa do postanowienia NSA z 28.09.2009 r., II GZ 55/09*, OSP 2010/11; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW Prawo 1986/156; B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW Prawo 1990/168; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sąduoadministracyjne*, Warszawa 2003, 2017; A. Agopszowicz, I. Lipowicz, *Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku NSA z 19.01.1995 r., I SA 1326/93*, „Glosa” 1996/1; J. Antosiewicz, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym. Realizacja ochrony interesu społecznego i praw obywateli*, PPrav 1989/6; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984; R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2008/1; J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, SP-E 1982/28; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005; A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW Prawo 1972/163; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sąduoadministracyjne*, Kraków 2003; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984; B. Czapski,

*Prokurator w postępowaniu administracyjnym*, PPrav 1982/3; **W. Czerwiński**, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989; **H. Dolecki**, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006; **Z. Duniewska**, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000; **J. Filipek**, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009; J. Filipek, *W sprawie wykładni art. 91 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*. *Dwugłos*, PiP 1966/4–5; **E. Frankiewicz**, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, PiP 2002/2; **A. Gill**, *Sytuacja procesowa strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniach wyjątkowych*, Wrocław 2010; **D. Gregorczyk**, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018; **A. Gronkiewicz**, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012; **M. Grzeszczuk**, *Z problematyki form udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **W. Gurba**, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie sprawy (art. 14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **R. Hauser**, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997/1; R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998/1; **E. Iserzon, J. Starościak**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; **K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska**, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978; **Z. Janowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1976; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987; **M. Jaśkowska**, *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000; **M. Jaśkowska, A. Wróbel**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011; **B. Jaworska-Dębska**, *Znaczenie udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym na prawach strony*, AUL FI 1983/14; **J. Jendrońska**, *Polskie postępowanie administracyjne*, Wrocław 2001; J. Jendrońska, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970; **J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz**, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009; **F. Kajut**, *Wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu w sprawie*,

w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie” 1991/12; **S. Kalinowski**, *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979; **W. Kałuski**, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929; **M. Kamiński**, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; **A. Karnicka**, *Rzecznik Praw Obywatelskich (kompetencje, postępowanie, środki działania)*, PiP 1990/1; **T. Kiełkowski**, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; **Z. Kędzia**, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, PiP 1989/3; **R. Kędziora**, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008; **W. Klonowiecki**, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938; **Z. Kmiecik**, *Glosa do wyroku NSA z 16.04.1986 r., III SAB 14/85*, OSPiKA 1988/1; **Z. Kmiecik**, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997; **Z. Kmiecik**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Z.R. Kmieciak**, *Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, SIL 2014/22; **Z.R. Kmieciak**, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **Z.R. Kmieciak**, **E. Kosieradzka**, *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, ST 2013/7–8; **H. Knysiak-Molczyk**, **L. Klat-Wertelecka**, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l)* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; **X. Konarski**, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004; **M. Kotulska**, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, SIL 2006/7; **M. Kotulska**, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2012/9; **M. Książek**, *Obowiązek informowania w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Biurokracja. Bureaucracy (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica-Zdrój, 2–4.06.2006)*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006; **A. Kubiak**, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, PiP 1987/12; **J. Lang**, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009; **W. Lang**, **J. Wróblewski**, **S. Zawadzki**, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986; **L. Leszczyński**, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński (i in.) *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; **L. Leszczyński**, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009/6; **L. Leszczyński**, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004; **G. Łaszczycza**, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; **G. Łaszczycza**, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002/1; **G. Łaszczycza**, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005; **G. Łaszczycza**, **C. Martysz**, **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003; **G. Łaszczycza**, **A. Matan**, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002; *Mała encyklopedia prawa*, red. **Z. Rybicki**, Warszawa 1980;

**K. Marszał**, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2008; **A. Matan**, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001; **J. Mokry**, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973; **E. Ochendowski**, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000; **J. Pokrzywnicki**, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948; *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **J.G. Prichod’ko**, *K woprosu ob administratiwnoj dieje sposobnosti grażdian* [w:] *Administratiwno-prawowej status grażdjanina*, red. N.J. Chamaniewa, Moskwa 2004; **P. Przybysz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004; **S. Rozmaryn**, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; **W. Siedlecki**, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11; **W. Skrzydło**, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998; **J. Służewski**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982; **E. Smoktunowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1994; **G. Szpor**, **C. Martysz**, **S. Nitecki**, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 1999; **H. Starczewski**, *Rola prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1980/7; **H. Starczewski**, **J. Świątkiewicz**, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970; **R. Suwaj**, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011; *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak (i in.), *Prawo procesowe administracyjne* Warszawa 2017; **M. Szubiakowski**, *Terminy załatwiania spraw i zabezpieczenie ich realizacji w postępowaniu administracyjnym*, OMT 1987/5; **W. Taras**, *Rzecznik Praw Obywatelskich o postępowaniu administracyjnym*, PiP 1991/1; **J.P. Tarno**, *Naczelnny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996; **M. Waligórski**, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948; *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000; **M. Wierzbowski**, *Glosa do postanowienia NSA z 3.09.1992 r.*, III SA 1407/92, OSP 1994/6; **M. Wierzbowski**, **A. Wiktorowska**, **M. Szubiakowski**, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, 2012; **T. Woś**, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW Prawo 1990/168; **T. Woś**, **H. Knysiak-Molczyk**, **A. Krawiec**, **M. Kamiński**, **T. Kiełkowski**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; J. Wróblewski, *Zarys procesowego modelu sądowego stosowania prawa* [w:] *Jerzy Wróblewski. Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski Warszawa 2016; **M. Zieliński**, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012; **Z. Ziemiński**, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980; **K.M. Ziemiński**, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005; **J. Zimmermann**, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986; J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA*

z 15.09.2000 r., I SA 943/00, OSP 2001/7–8; J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005; J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987/5; **M. Zimmermann**, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967; **L. Żukowski**, *Wybrane uwagi w sprawie udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, OMT 1985/3; **L. Żukowski**, **R. Sawuła**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002.

## 1.1. POJĘCIE DYNAMIKI PROCESOWEJ

W nauce proces określa się jako akt prawny złożony z czynności i zdarzeń prawnych, które składają się na jego jednolity skutek<sup>1</sup>. Łącznie określa się je mianem faktów procesowych, ponieważ prawo procesowe wiąże z nimi określone skutki dla przebiegu postępowania<sup>2</sup>. Wśród nich istotną kategorię stanowią czynności procesowe, czyli świadome i celowe zachowania się podmiotów postępowania, podejmowane na podstawie przewidzianych przez obowiązującą ustawę procesową uprawnień lub w wypełnianiu obowiązków procesowych, w formie procesowej i dla wywołania określonych skutków prawnych również przez ustawę unormowanych<sup>3</sup>. Czynność procesowa stanowi jeden z elementów składowych procesu, za pomocą których proces powstaje, rozwija się i wywołuje swoje skutki<sup>4</sup>.

Za M. Cieślakiem można wskazać, że proces oznacza ogólnie pewien przebieg, a więc powiązany przyczynowo zespół zdarzeń zmierzających do wywołania określonych zmian w istniejącym stanie rzeczy. Jeśli proces, w tym proces prawny, jest pewnym ruchem, nauka o procesie nie może być nauką o samym przebiegu (kinetyka procesu), lecz musi obejmować również naukę o tym, do czego przebieg ten się odnosi (statyka procesu), a więc o tym, co podlega przemianom w tym przebiegu i co stanowi jego siłę napędową<sup>5</sup>. Do statyki procesu M. Cieślak zaliczył ogół pojęć i zasad dotyczących

<sup>1</sup> W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951/11, s. 696.

<sup>2</sup> Zob. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 226; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 49.

<sup>3</sup> J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 55.

<sup>4</sup> Zob. A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 406.

<sup>5</sup> M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 9–10.

budowy i właściwości mechanizmu procesowego, a do kinetyki – ogół pojęć i zasad dotyczących samego ruchu tego mechanizmu<sup>6</sup>.

M. Waligórski posługiwał się pojęciem dynamiki procesu, opisując nim „postać, w jakiej go w praktyce widzimy, t.j. w postaci rozwojowej”<sup>7</sup>. Analiza czynności procesowych nie koncentruje się tu na samych czynnościach jako takich (statyka), lecz na łączności między nimi dającej obraz dynamiki procesu. W tym sensie autor przedstawił pojęcie postępowania jako następujących po sobie lub równoległych czynności procesowych zmierzających do pewnego określonego celu. Jego zdaniem istotą ujęcia dynamicznego jest rozważanie schematu powstania, rozwoju i zakończenia procesu, a więc rozważanie faz i ich cech charakterystycznych zarysowujących się w każdym procesie<sup>8</sup>.

Dynamicznemu ujęciu procesu odpowiada wprowadzone w przedwojennej nauce pojęcie postępowania administracyjnego jako „łańcucha czynności formalnych, przedsiębranych przez władzę administracyjną i osoby interesowane przy wykonywaniu przepisów prawa administracyjnego”<sup>9</sup>. Nauka posługuje się także pojęciem ciągu działań prawnych<sup>10</sup>, a w stosunku do procedury prawnej w administracji terminem „zorganizowany prawnie ciąg złożonych czynności proceduralnoprawnych”<sup>11</sup>. Przy wykorzystaniu tego ostatniego postępowanie administracyjne – w klasycznej i wąskiej koncepcji – określa się jako „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej”<sup>12</sup>.

Analiza dynamiki procesu może też bazować na ogólniejszej kategorii faktów proceduralnych. Postępowanie administracyjne można określić jako „usystematyzowany ciąg faktów proceduralnych poczynając od pierwszej czynności w sprawie, a kończąc na ostatnim fakcie, jakim jest ostateczna

<sup>6</sup> M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 31.

<sup>7</sup> M. Waligórski, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 5.

<sup>8</sup> M. Waligórski, *Proces...*, s. 5–6.

<sup>9</sup> W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 8.

<sup>10</sup> J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 46; A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań – propozycja metodologiczna*, AUW Prawo 1972/163, s. 17 i n.

<sup>11</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 145.

<sup>12</sup> B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, B. Adamiak (i in.), *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 3.

węzłowe zagadnienia: obowiązek dowodzenia organu administracji i uprawnień dowodowe stron, a także łączący je problem ciężaru dowodu oraz oceny dowodów. Zagadnienia te razem można określić jako reguły ustalania stanu faktycznego<sup>5</sup>.

## 4.2. OBOWIĄZEK DOWODZENIA ORGANU ADMINISTRACJI

### 4.2.1. UWAGI OGÓLNE

Administracyjne postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności<sup>6</sup> (działania z urzędu<sup>7</sup>), rozumianej jako zasada aktywności (inicjatywy procesowej) organu administracji<sup>8</sup> prowadzącego postępowanie jako jego „gospodarz” określający kierunek prowadzenia oraz dowody, jakie w danym postępowaniu są niezbędne do prawidłowego załatwienia sprawy<sup>9</sup>. Obowiązek działania z urzędu odnosi się zarówno do organu prowadzącego postępowanie główne, jak i do organu współdziałającego, zobowiązanego do zajęcia stanowiska w myśl art. 106 k.p.a., a także do organu przepro-

<sup>5</sup> Zwrot „reguły” odnosi się do dyrektyw normatywnych, podkreślając konkretne obowiązki organów administracji w toku postępowania wyjaśniającego. Nie chodzi tutaj więc o rozróżnienie zasad i reguł w ujęciu R. Dworkina i R. Alexy’ego (zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3, s. 16 i n.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 100 i n.). Kwestia struktury normy prawnej zawierającej daną regułę postępowania nie jest przedmiotem pracy.

<sup>6</sup> Zob. C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 109; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 172; G. Łaszczycza [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chrościelewski, Warszawa 2018, s. 535–536.

<sup>7</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12, s. 892.

<sup>8</sup> Zob. szerzej G. Łaszczycza [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1, red. W. Chrościelewski, s. 525 i n.

<sup>9</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 229–231. Taką rolę organu przyjmuje także orzecznictwo: „Organ administracji nie może zatem odgrywać roli biernego podmiotu oczekującego na dowody zaofiarowane przez stronę czy strony postępowania. Przeciwnie, rządząca postępowaniem administracyjnym zasada oficjalności wymaga, by w toku postępowania organy administracji publicznej aktywnie podejmowały wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia i załatwienia sprawy i dopuszczały jako dowód wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem, a więc tego, by z urzędu przeprowadzały dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy” – wyrok NSA z 29.11.2000 r., V SA 948/00, LEX nr 50114.



wadzającego postępowania na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52 k.p.a.) oraz innych administrujących podmiotów procesowych, np. bezpośredniego przełożonego pracownika czy kierującego rozprawą<sup>10</sup>. Kodeks odszedł od obowiązujących w procesie cywilnym zasad inicjatywy i dyspozycji środkami dowodowymi przez stronę<sup>11</sup>. Przyznanie dominującej roli organowi prowadzącemu postępowanie jest przede wszystkim konsekwencją podstawowej funkcji procedury administracyjnej ukierunkowanej nie tylko na ochronę interesu jednostki, lecz także na zabezpieczenie interesu publicznego i porządku prawnego<sup>12</sup>.

Charakterystyczna dla postępowania administracyjnego kumulacja ról procesowych organu administracji rzutuje na jego poszczególne obowiązki dowodowe: inicjatywę dowodową, przeprowadzanie dowodów, zbieranie materiału dowodowego, a następnie jego ocenę i ustalanie, które fakty sprawy zostały udowodnione. Zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji zobowiązany jest do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.), a w tym na wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.), aby na podstawie jego swobodnej oceny stwierdzić, czy zostały udowodnione istotne okoliczności faktyczne sprawy (art. 80 k.p.a.), a następnie przekonująco to uzasadnić (art. 11 i 107 § 3 k.p.a.). Powyższe obowiązki można rozpatrywać łącznie jako obowiązek dowodzenia zmierzający do ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. W tym ogólnym ujęciu obowiązku dowodzenia można wyodrębnić jego cel, sposób realizacji i przedmiot.

Cel obowiązku dowodzenia wyznacza zasada prawny materialnej, obliwiająca organy administracji do uzyskania zgodnego z rzeczywistością obrazu stanu faktycznego, z pewnymi normatywnie określonymi wyjątkami<sup>13</sup>. W doktrynie i orzecznictwie podnosi się, że postępowanie wyjaśniające powinno być prowadzone aż do momentu wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczność faktycznych związanych z daną sprawą administracyjną oraz odтворzenia jej rzeczywistego obrazu<sup>14</sup>. Celem prowadzonego postępowania

<sup>10</sup> G. Łaszczycza [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1, red. W. Chróścielewski, s. 537–538.

<sup>11</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 892.

<sup>12</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 200.

<sup>13</sup> Na temat tej zasady zob. M. Sieniuc [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, red. J.P. Tarno, W. Piątek, s. 288 i n., a także opisane w tej pracy ograniczenia swobodnej oceny dowodów.

<sup>14</sup> P. Daniël, *Administracyjne postępowanie...*, s. 99; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2008 r., IV SA/Wa 631/08, LEX nr 528341.

wyjaśniającego jest więc ustalenie zgodnego z rzeczywistością stanu faktycznego będącego podstawą orzekania. Powyższy cel powinien być zrealizowany w najwyższym możliwym stopniu.

Celem postępowania wyjaśniającego – jako jednego z etapów postępowania administracyjnego – jest ostatecznie zakończenie postępowania w sposób przewidziany przez prawo. W. Dawidowicz z art. 7 k.p.a. wywodził zasadę ogólną dążenia organu do załatwienia sprawy, wyrażającą cel postępowania administracyjnego. Postępowanie to powinno być skuteczne, czyli doprowadzić do rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej jego przedmiot<sup>15</sup>. Stąd w przypadku obiektywnego wyczerpania inicjatywy dowodowej istotny stan faktyczny należy ustalić na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, dążąc do jak najwierniejszego odtworzenia rzeczywistości, przy wykorzystaniu możliwości, jaką pozostawia swobodna ocena dowodów, oraz uwzględniając dyrektywy sformułowane przez ustawodawcę (art. 81a k.p.a.). Trudnościami w ustaleniu rzeczywistego stanu faktycznego nie można natomiast uzasadniać beczynności organu administracji.

Sposób realizacji obowiązku dowodzenia wyznaczają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidujące ogólne reguły postępowania wyjaśniającego i poszczególne czynności dowodowe. W doktrynie zwraca się uwagę, że wykonywanie czynności procesowych składających się na postępowanie wyjaśniające wymaga ujęcia ich w określone ramy organizacyjne. Ustalenie podstawowych zasad i trybu przeprowadzania tej kategorii czynności zarówno służy zapewnieniu sprawności przebiegu postępowania wyjaśniającego, jak i w istotny sposób warunkuje osiągnięcie jego celu<sup>16</sup>. Obowiązek podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego należy interpretować w świetle dyrektyw zasady legalności (art. 6 k.p.a. i art. 7 Konstytucji RP). Zatem organ administracji z jednej strony nie może podejmować czynności, które wprawdzie przyczyniałyby się do ustalenia stanu faktycznego, ale były niezgodne z prawem<sup>17</sup>, a z drugiej strony ma obowiązek przeprowadzać czynności dowodowe w taki sposób, jaki przewiduje prawo.

<sup>15</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 90.

<sup>16</sup> G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 667.

<sup>17</sup> J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 62. Przykład: dopuszczenie jako dowodu w sprawie zeznań duchownego co do okoliczności objętych tajemnicą spowiedzi.

W szczególności organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1), aby potem na jego podstawie ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80). Z przepisów tych wynika m.in. wymóg ustalenia stanu faktycznego na podstawie materiału dowodowego zebranego przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa (np. pomoc prawna)<sup>18</sup>. Co do zasady więc każda istotna okoliczność faktyczna podlegająca dowodzeniu musi zostać udowodniona na podstawie zebranego materiału dowodowego. Formalnym odzwierciedleniem całości materiału dowodowego są akta sprawy, w których znajdują się wszelkie protokoły, adnotacje i dokumenty sporządzone i zgromadzone w toku rozpoznawania sprawy<sup>19</sup>. Tym samym na pierwszy plan postępowania wyjaśniającego wysuwa się obowiązek utrwalenia w aktach sprawy czynności dowodowych, który – stosownie do zasady oficjalności – ciąży na organie administracji<sup>20</sup>.

Przedmiot dowodzenia, a więc i obowiązku dowodzenia, obejmuje fakty mające znaczenie dla sprawy, czyli fakty istotne<sup>21</sup> (prawnie relewantne<sup>22</sup>). Sprzeczne z elementarnymi regułami sprawnego i efektywnego działania (prakseologii) byłoby dowodzenie wszelkich faktów i dlatego prawo obowiązujące określa fakty, które powinny być przedmiotem dowodzenia, i fakty, które dowodów nie wymagają<sup>23</sup>. Zatem wśród faktów istotnych można wyróżnić zarówno te wymagające dowodu, jak i niewymagające dowodu, a w tym także w pewnym zakresie fakty domniemane i fakty uprawdopodobniane.

---

<sup>18</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 464; wyrok NSA z 17.05.1994 r., SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517; wyrok NSA z 28.01.1999 r., I SA/Po 1046/98, LEX nr 1693215.

<sup>19</sup> Zob. J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 168. Przy czym pojęcie akt sprawy jest szersze niż pojęcie materiału dowodowego, ponieważ akta sprawy zawierają utrwalanie również innych działań organu procesowego niż czynności dowodowe – zob. G. Łaszczycza, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 36.

<sup>20</sup> W doktrynie wyróżnia się w związku z tym zasadę obligatoryjności i zasadę oficjalności tworzenia (prowadzenia) akt sprawy – G. Łaszczycza, *Akta sprawy...*, s. 107–108.

<sup>21</sup> H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 303.

<sup>22</sup> Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 211; K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 18.

<sup>23</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 51.

## 4.2.2. FAKTY MAJĄCE ZNACZENIE DLA SPRAWY

### 4.2.2.1. FAKTY WYMAGAJĄCE DOWODU

Fakty wymagające dowodu stanowią podstawową grupę faktów istotnych. W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym organ administracji powinien z urzędu określić okoliczności faktyczne, jakie uważa za istotne dla załatwienia sprawy oraz z urzędu dopuszczać na nie dowody, zbierać materiały itp.<sup>24</sup> Sprezyczować należy, że zakres faktów istotnych dla sprawy wyznaczają podstawy prawne rozstrzygnięcia, a więc nie zależą one od organu. Akcentuje się wręcz zakaz wprowadzenia faktów niezapisanych w hipotetycznym stanie faktycznym. W szczególności dotyczy to faktów wrażliwych z uwagi na zasadę równego traktowania, takich jak: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientacja seksualna<sup>25</sup>.

Z drugiej strony ustaleniu opisanych w hipotezie stosowanej normy prawnej faktów głównych może służyć ustalenie faktów „ubocznych”, jeśli za ich pomocą daje się wytyczyć stan faktyczny sprawy<sup>26</sup>. W nauce – zwłaszcza procesu karnego – wprowadzono rozróżnienie faktów głównych i „faktów dowodowych”, czyli okoliczności również stanowiących przedmiot dowodzenia (ujętego cząstkowo), ale niebędących jego ostatecznym celem, lecz przesłanką w rozumowaniu zmierzającym do udowodnienia faktu głównego<sup>27</sup>. Zakres faktów dowodowych w powyższym znaczeniu (ubocznych) będzie zależeć od okoliczności prowadzonego postępowania i można przyjąć, że określi je organ administracji.

W przypadku obu rodzajów faktów w gestii organu pozostają dobór i przeprowadzenie odpowiednich dowodów. W tym zakresie organ administracji powinien się kierować zasadą szybkości i prostoty postępowania<sup>28</sup>,

<sup>24</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 892. Zob. też przyjmujący tę tezę w sprawie podatkowej wyrok WSA w Łodzi z 31.03.2005 r., I SA/Łd 66/05, LEX nr 895807.

<sup>25</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 76–77.

<sup>26</sup> J. Wegner [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 455.

<sup>27</sup> M. Cieślak, *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968, s. 19; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 174; *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, red. R. Kmiecik, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>28</sup> Zob. M. Kotulska [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 2, red. J.P. Tarno, W. Piątek, s. 414 i n. W doktrynie łączy się ją także z zasadą koncentracji materiału dowodowego – R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 206.

a także zasadą bezpośredniości, ograniczając ilość dowodów pośrednich do minimum<sup>29</sup>.

W nauce procesu cywilnego wskazano, że skoro przedmiotem dowodu mają być fakty, a nie normy prawne, to nie należy dopuszczać dowodu na prawną kwalifikację faktów. Specyficzne warunki zachodzą natomiast, gdy chodzi o dowód z opinii biegłych, gdyż w grę wchodzi nie tylko sprawdzenie faktów sprawy, których spostrzeżenie wymaga wiedzy fachowej, lecz również podanie opinii co do zasad doświadczenia lub wniosków wysuniętych z pewnych faktów na podstawie zasad doświadczenia<sup>30</sup>.

Ponadto należy zwrócić uwagę na sygnalizowane w nauce prawa administracyjnego trudności w oddzieleniu ustaleń faktycznych od prawnych<sup>31</sup>. W teorii prawa decyzję dowodową ujmuje się łącznie z kwalifikacją prawną, obejmując nią zarówno ustalenie w sensie egzystencjalnym faktów opisowych, jak i ustalenie faktów oceniających (słuszny interes, ważne powody) i stosunkowych (ważna czynność). Twierdzenie o istnieniu dwóch ostatnich faktów ma charakter złożony, ponieważ będzie zrelatywizowane do oceny wynikającej z przyjętego systemu wartości czy też do pewnych wzorców zachowania (np. reguł ważnej czynności)<sup>32</sup>. Z drugiej strony dopuszczalne jest również oddzielenie ustalenia egzystencjalnego istnienia pewnych faktów w kategorii prawdy lub fałszu od oceny, czy ten ustalony stan odpowiada dyspozycji stosowanej normy prawnej. Sens takiego wyróżnienia można uargumentować odrębnymi dyrektywami podejmowania i uzasadniania decyzji dowodowej i kwalifikacyjnej. Pierwsza jest podporządkowana przewidzianej przez ustawodawcę zasadzie prawdy obiektywnej i związanym z nią regułom swobodnej oceny dowodów. Druga nie jest rozpoznawana w kategorii prawdy lub fałszu, ale powinna być odpowiednio uzasadniona, zwłaszcza kwalifikacji faktów oceniających<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Na temat różnych ujęć zasady bezpośredniości zob. P. Daniel, *Administracyjne postępowanie...*, s. 112 i 114; R. Suwaj, *Judycjalizacja...*, s. 203–206; J. Wegner [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 459.

<sup>30</sup> M. Waligórski, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 85.

<sup>31</sup> Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 92–94.

<sup>32</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 177–184. Za odróżnieniem terminów faktycznych od prawnych i różnym sposobie ich uzasadnienia opowiedział się L. Morawski (L. Morawski, *Domniemania a dowody prawnicze*, Toruń 1981, s. 26–29; L. Morawski, *O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach*, RPEiS 1980/1, s. 197).

<sup>33</sup> D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 266–268.

#### 4.2.2.2. FAKTY NIEWYMAGAJĄCE DOWODU

Fakty niewymagające dowodu zostały normatywnie określone w art. 77 § 4 k.p.a. Pierwszą grupę wskazaną w tym przepisie stanowią fakty powszechnie znane, pojmowane podobnie we wszystkich postępowaniach prowadzonych przed organami państwa<sup>34</sup>. Nauka postępowania administracyjnego powołuje się często na poglądy cywilistów: tego, co jest powszechnie znane, nie można oznaczyć na podstawie stałych kryteriów, gdyż zależy to od miejsca i czasu. Fakty powszechnie znane (tzw. fakty notoryczne) można tylko tak określić, że są to okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu. Powszechnie znane są np. wydarzenia historyczne, klęski żywiołowe, zdarzenia normalne i zwyczajne zachodzące w pewnym czasie i miejscu. Fakty powszechnie znane sąd uwzględnia z urzędu, chociażby strony nie powoływały się na nie, i nie potrzebuje zwracać na nie uwagi stron<sup>35</sup>.

Zbiór faktów notorycznych nie ma jednakże charakteru zamkniętego, ponieważ jest uzależniony od poziomu wykształcenia, zakresu informacji przekazywanych społeczeństwu, a także warunków i trybu dostępu do tych informacji<sup>36</sup>. Jako przykłady tego rodzaju faktów wymienia się także: położenie geograficzne danego miasta, datę zakończenia drugiej wojny światowej, informacje, że pogotowie ratunkowe i straż pożarna pełnią dyżur całą dobę, fakt powodzi w Polsce w 1997 r., dane odnoszące się do długości dnia w porze letniej i zimowej, zjawisko zamarzania wody w temperaturze poniżej 0 stopni Celsjusza, liczby dni w danym miesiącu, a także terminy sesji rady gminny, o ile odbywają się one w stałych od lat terminach, o czym społeczność lokalna jest na bieżąco informowana<sup>37</sup>. Za fakt powszechnie znany w orzecznictwie uznano także ograniczone możliwości finansowe budżetu

---

<sup>34</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 220. Obowiązująca w tym zakresie norma prawa została w 2019 r. przeniesiona z art. 213 § 1 k.p.c. do art. 228 § 1 k.p.c. jako dalszy ciąg przepisu zwalniającego fakty powszechnie znane spod dowodzenia.

<sup>35</sup> W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1987, s. 254; Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 220; C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 624; F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 654; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 450; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 480.

<sup>36</sup> J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrońska, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks...*, s. 158.

<sup>37</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 624.

państwa, a w ślad za tym ośrodków pomocy społecznej<sup>38</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził także, że za fakt powszechnie znany może być uznany tylko taki fakt, którego nie można obalić dowodem przeciwnym. O tym, czy dana okoliczność może być uznana za fakt powszechnie znany w znaczeniu procesowym, decyduje organ prowadzący postępowanie. Fakt, o istnieniu którego nie wie organ administracji publicznej, nie może być uznany za notoryjny. Podobnie niedopuszczalne jest takie zakwalifikowanie okoliczności nieznannej przez stronę i przez nią kwestionowanej<sup>39</sup>.

Fakty znane organowi z urzędu stanowią drugą grupę faktów niewymagających dowodów. Chodzi o fakty, z którymi organ (pracownik organu prowadzący dane postępowanie lub inni pracownicy) zapoznał się w toku swego urzędowania i w związku z urzędowaniem, nie zaś prywatnie<sup>40</sup>. Zdaniem J. Wegner art. 77 § 4 k.p.a. jest rodzajem ułatwienia dowodowego, jednak art. 8 § 2 k.p.a. ustanawia obowiązek korzystania z wiedzy notoryjnej w zakresie sposobu uprzedniego rozstrzygnięcia spraw o podobnym stanie faktycznym i prawnym<sup>41</sup>.

Za fakty znane z urzędu doktryna uznaje nie tylko informacje, które są organowi (lub pracownikom kierowanego przez niego urzędu) znane, lecz także fakty wynikające z materiałów dostępnych mu z tytułu jego pracy w danym urzędzie<sup>42</sup> lub informacje możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ<sup>43</sup>. Zdaniem C. Martysza materiały te przybierają postać dokumentów, rejestrów, ewidencji, map, planów, zeznań, oświadczeń, wyciągów, innych decyzji wydanych wcześniej itp. Analiza przypadków, w których Kodeks postępowania administracyjnego odwołuje się do faktów (informacji) znanych organowi z urzędu (art. 35 § 2, art. 77 § 4 i art. 220 § 1), pozwala uznać założenie ustawodawcy, że wszelkie informacje znajdujące się w posiadaniu organu administracji publicznej powinny być należycie przetworzone i wykorzystywane zarówno na jego potrzeby, jak i na potrzeby ewentualnych stron postępowania administracyjnego. Jednocześnie C. Martysz zwraca uwagę na występujące w praktyce trudności związane z przepływem informacji między wydziałami urzędów jednego organu administracji. Zdaniem tego autora, nawet jeśli przepis wymaga od strony

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 20.10.2011 r., I OSK 917/11, LEX nr 1131518.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 14.03.2007 r., I OSK 594/06, LEX nr 330449.

<sup>40</sup> Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 220.

<sup>41</sup> J. Wegner [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, s. 460.

<sup>42</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 156.

<sup>43</sup> C. Martysz [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 625; wyrok NSA z 11.05.1993 r., V SA 2360/92, ONSA 1994/2, poz. 82.



9788382236033 W01P01

ISBN 978-83-8223-603-3



9 788382 236033

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 299 zł (W TYM 5% VAT)