

**NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES****MARTA KOPACZ****ZASADY OGÓLNE JAKO PODSTAWA PRAWNA  
CZYNNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI  
PODEJMOWANYCH W STADIUM  
WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA****Wstęp**

Postępowanie administracyjne to regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności organu administracji i innych podmiotów postępowania (stron oraz podmiotów na prawach strony) podejmowanych w celu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy w formie decyzji administracyjnej. Przedmiotem tego postępowania jest autorytatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku prawnego jednostki<sup>1</sup>. Wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie musi być jednak poprzedzone wyczerpującym ustaleniem przez organ stanu faktycznego sprawy. Podjęcie zaś czynności dowodowych w sprawie możliwe jest dopiero po formalnym wszczęciu postępowania i stwierdzeniu przez organ dopuszczalności przeprowadzenia w danej sprawie postępowania administracyjnego. Ocena w tym zakresie dokonywana jest przez organ administracji w stadium wstępnym postępowania administracyjnego określanym także jako stadium wszczęcia postępowania.

Zarówno w postępowaniu administracyjnym ogólnym<sup>2</sup>, jak i w postępowaniu podatkowym<sup>3</sup>, stadium wstępnemu postępowania poświęcono odrębne rozdziały zatytułowane „Wszczęcie postępowania”. Nie oznacza to jednak, że przepisy tych rozdziałów stanowią wyłączną podstawę prawną czynności podejmowanych przez organ administracji w stadium wszczęcia postępowania. Także w tym stadium postępowania organ administracji zobowiązany jest bowiem do realizacji

MARTA KOPACZ – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0002-6649-2314,  
e-mail: marta.kopacz@uwm.edu.pl

<sup>1</sup> B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 12.

<sup>2</sup> Uregulowanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm. (dalej: k.p.a.).

<sup>3</sup> Uregulowanym w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm. (dalej: o.p.).

obowiązków wynikających z zasad ogólnych, które znajdują swój normatywny wyraz w rozdziale 2 Działu I kodeksu postępowania administracyjnego zatytułowanym „Przepisy ogólne” oraz w rozdziale 1 Działu IV Ordynacji podatkowej zatytułowanym „Postępowanie podatkowe”.

Ograniczone ramy niniejszego opracowania wymagają zawężenia badanej problematyki przede wszystkim do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego. Zagadnienia związane ze stadium wstępnym postępowania podatkowego zostaną natomiast poruszone tylko w takim zakresie, w jakim przyczynią się do lepszego zobrazowania badanej problematyki.

## **Charakter prawny i znaczenie zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym**

Zasady ogólne postępowania administracyjnego są zasadami prawa. Stanowią one normy systemu prawa (lub uznane konsekwencje tych norm), które zostają ocenione jako zasadnicze, tzn. jako szczególnie ważne dla systemu prawa lub jego części<sup>4</sup>. Zasady ogólne należy zatem postrzegać jako integralną część procedury administracyjnej. O szczególnie istotnej randze normatywnej zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym może świadczyć także fakt, że zasady te w znacznej części wywodzą się z unormowań Konstytucji RP<sup>5</sup>.

Normatywny charakter zasad ogólnych postępowania administracyjnego akcentowany jest także w judykaturze. Za ugruntowany należy uznać pogląd, że zasady te kreują konkretne obowiązki prawne, których dochowanie przez organ administracji jest wyznacznikiem prawidłowości decyzji załatwiającej sprawę co do istoty. Powyższa okoliczność nie zmienia jednak tego, że zasady ogólne znajdują swoje rozwinięcie i uszczegółowienie w dalszych przepisach k.p.a. Ich zasadnicze znaczenie wyraża się przede wszystkim w oddziaływaniu na proces wykładni tychże przepisów. Stąd też zarzut naruszenia określonej zasady ogólnej postępowania administracyjnego powinien być powiązany ze wskazaniem jako naruszonych tych przepisów procesowych, które stanowią rozwinięcie i dopełnienie danej zasady ogólnej<sup>6</sup>.

Wskazany powyżej charakter prawny zasad ogólnych determinuje ich znaczenie w postępowaniu administracyjnym. W takim bowiem ujęciu zasady ogólne spełniają następujące funkcje: po pierwsze, pełnią funkcję opisową – określają w sposób ogólny podstawowe cechy i założenia postępowania administracyjnego. Katalog zasad ogólnych wskazuje na wartości uznane przez ustawodawcę za mające kluczowe znaczenie dla systemu prawa jako całości. Po drugie, pełnią

---

<sup>4</sup> A. Wróbel, *Dział I Rozdział 2*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, dostęp: 17.01.2022.

<sup>5</sup> P. Krzykowski, *Wprowadzenie*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. P. Krzykowskiego, Olsztyn 2017, s. 15.

<sup>6</sup> Zob. wyrok NSA z 5 października 2021 r. sygn. akt III OSK 3668/21, CBOSA; wyrok NSA z 11 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 1999/16, LEX nr 2527215, wyrok NSA z 14 lipca 2021 r. sygn. akt II FSK 2169/19, CBOSA; wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r. sygn. akt I FSK 2041/14, CBOSA.

funkcję interpretacyjną – organy stosujące prawo muszą interpretować je w sposób zbieżny z zasadami ogólnymi. Ma to na celu optymalizację stosowania przepisów prawa. Trzecią funkcją, jaką pełnią zasady ogólne, jest funkcja ochronna – nie są one wyłącznie deklaracjami ustawodawcy, ale zawierają treść normatywną i ich naruszenie jest sankcjonowane w określony sposób. Organ administracji, naruszając zasady ogólne, musi liczyć się z tym, że jego działania lub zaniechania zostaną uznane za niezgodne z prawem przez organ sprawujący nadzór lub przez sąd administracyjny<sup>7</sup>.

Nieco szerzej przedmiotowe zagadnienie ujmuje Jan Paweł Tarno. Autor przypisuje zasadom ogólnym postępowania administracyjnego następujące funkcje: „1. ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego, 2. sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, 3. pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, 4. zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, 5. wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz 6. wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym”<sup>8</sup>.

Normy ogólne postępowania administracyjnego z uwagi na ich treść mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stronie możliwości brania aktywnego udziału w postępowaniu, a w szerszym ujęciu – dla ochrony praw strony w postępowaniu. Z reguły określają one obowiązki organu administracji prowadzącego postępowanie administracyjne, jednak refleksem obowiązku organu jest uprawnienie strony. Większość zasad ogólnych uregulowanych w przepisach art. 6–16 k.p.a. zawiera wyraźne odniesienia do określenia pozycji strony w postępowaniu i gwarancji ochrony jej praw<sup>9</sup>. Przykładowo można tu wymienić zasadę uwzględniania słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), zasadę budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.), zasadę informowania (art. 9 k.p.a.), zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 13 k.p.a.), zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) oraz zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.). Również pozostałe zasady ogólne postępowania administracyjnego kształtują pozycję strony w postępowaniu administracyjnym. Z zasady legalności (art. 6 k.p.a.) wynika uprawnienie strony do przeprowadzenia postępowania w oparciu o przepisy prawa oraz wydania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, z zasady szybkości (art. 12 k.p.a.) – uprawnienie do żądania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organ administracji bez zbędnej zwłoki, z zasady pisemności wynika pośrednio uprawnienie do zapoznania się z aktami postępowania administracyjnego<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> P.M. Przybysz, *Dział I Rozdział 2, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el 2021, dostęp: 16.01.2022.

<sup>8</sup> J.P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 36(1986), s. 63.

<sup>9</sup> H. Knysiak-Molczyk, *3. Charakter i rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, w: *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, LEX/el, dostęp: 16.01.2022.

<sup>10</sup> Tamże, dostęp: 16.01.2022.

## **Czynności organu podejmowane w stadium wszczęcia postępowania**

Wszczęcie postępowania jest zdarzeniem procesowym, które rozpoczyna sformalizowany ciąg czynności organu administracji i innych podmiotów, prowadzący do rozstrzygnięcia o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki<sup>11</sup>. Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego zdarzenie to nie przybiera formy zewnętrznego aktu<sup>12</sup>. Przepisy k.p.a. nie określają ponadto w sposób kompleksowy daty wszczęcia postępowania. Regulacja w tym przedmiocie odnosi się bowiem jedynie do daty wszczęcia postępowania na żądanie strony, statuuując ją jako dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a w przypadku żądania wniesionego drogą elektroniczną – dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (art. 61 § 3 i 3a k.p.a.). Natomiast odnośnie do daty wszczęcia postępowania z urzędu, wobec braku stosownej regulacji prawnej, w doktrynie i judykaturze za taką datę uznaje się dzień podjęcia pierwszej czynności w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem że o czynności tej powiadomiono stronę<sup>13</sup>.

O tym, jaki jest sposób wszczęcia postępowania administracyjnego, decydują najczęściej przepisy proceduralne znajdujące się w ustawach szczególnych regulujących problematykę konkretnych spraw administracyjnych. W sytuacji natomiast, gdy z przepisów szczególnych nie wynika wprost sposób wszczęcia postępowania w danej sprawie, stosuje się ogólną regułę, aby postępowanie zmierzające do nałożenia na stronę obowiązków było wszczynane z urzędu, prowadzące zaś do przyznania uprawnień – na żądanie strony<sup>14</sup>. Wymaga przy tym podkreślenia, że ustalenie sposobu wszczęcia postępowania ma znaczenie nie tylko dla zidentyfikowania daty, od której mamy do czynienia z zawisłością sprawy administracyjnej, ale także dla określenia zakresu czynności procesowych, jakie organ administracji winien podjąć w omawianym stadium postępowania.

---

<sup>11</sup> Por. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 19.

<sup>12</sup> Por. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „*Ius Novum*” 2008, nr 1, s. 114. Nieco inaczej jest w postępowaniu podatkowym, w którym w razie wszczęcia postępowania z urzędu organ podatkowy wydaje postanowienie w tym przedmiocie, a datą wszczęcia postępowania z urzędu jest dzień doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania (art. 165 § 2 i 4 o.p.). Wyjątki w tym zakresie przewidziano w art. 165 § 5 o.p. Natomiast wszczęcie postępowania podatkowego na żądanie strony, podobnie jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, nie przybiera formy zewnętrznego aktu.

<sup>13</sup> Tak m.in. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 291–292. Zob. także postanowienie NSA z 4 marca 1981 r. sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15; wyrok NSA z 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 69/13, CBOSA.

<sup>14</sup> Por. M. Kopacz, *Sposoby wszczęcia postępowania*, w: *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, pod red. P. Krzykowskiego, A. Skóry, T. Majera, Olsztyn 2020, s. 103–104.

Uwzględnienie bowiem żądania wszczęcia postępowania, rozumianego jako przejście w postępowaniu do kolejnych jego stadiów (wyjaśniającego i rozstrzygającego), wymaga uprzedniego zbadania przez organ administracji: swojej właściwości w sprawie (art. 19 k.p.a.); zachowania przez wnoszącego wymagań formalnych podania (art. 63 k.p.a.); posiadania przez wnoszącego legitymacji strony (art. 61a § 1 k.p.a.); braku innych uzasadnionych przeszkód do wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.); ustalenia innych stron postępowania objętego żądaniem jego wszczęcia i doręczenia im oraz wnioskodawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.)<sup>15</sup>.

Natomiast wszczęcie postępowania z urzędu (z inicjatywy organu administracji) będzie poprzedzone czynnościami wewnętrznymi mającymi na celu ustalenie istnienia sprawy otwartej do rozpatrzenia i załatwienia w drodze decyzji. Przykładami sformalizowanego impulsu do podjęcia takich czynności mogą być skarga odpowiadająca cechom określonym w art. 233 zd. 2 k.p.a. albo żądanie wszczęcia postępowania z urzędu wniesione przez podmioty, które mogą korzystać z procesowych praw strony. Wskutek czynności wewnętrznych pojawia się indywidualna sprawa administracyjna w jej wstępnym kształcie prawnym, w którym można ustalić, czy pozostaje ona we właściwości organu administracyjnego, czy też poza nią wykracza i czy należy podjąć w niej czynności procesowe lub też tylko dokonać działań w innej formie prawnej, np. ewidencji, rejestracji, udzielenia wyjaśnień albo wdrożenia egzekucji obowiązków zaistniałych z mocy prawa<sup>16</sup>. W przypadku pozytywnej weryfikacji prawnej co do zasadności podjęcia czynności procesowych w sprawie organ administracji, stosownie do art. 61 § 4 k.p.a., winien zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania z urzędu.

W przypadku zaś skorzystania przez organ administracji z możliwości warunkowego wszczęcia postępowania z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.), organ ten, oprócz zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu, w tym stadium postępowania powinien podjąć także kroki zmierzające do uzyskania zgody strony na wszczęcie postępowania. Niezależnie natomiast od sposobu wszczęcia postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 61 § 5 k.p.a., przy pierwszej czynności skierowanej do strony organ administracji przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO<sup>17</sup>, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. Kopacz, *Czynności organu podejmowane w stadium wszczęcia postępowania*, w: *Podstawowe instytucje postępowania...*, s. 104.

<sup>16</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk, w: *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2020, s. 177–178.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat zob.: A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, cz. 1, „Radca Prawny” 2020, nr 1, s. 208n.

W omawianym stadium postępowania organ administracji winien także rozważyć zasadność zawiadomienia o wszczęciu postępowania prokuratora (art. 183 § 2 k.p.a.) oraz organizacji społecznej (art. 31 § 4 k.p.a.). Już w stadium wszczęcia postępowania na organie administracji spoczywa obowiązek ustalenia zakresu postępowania dowodowego w sprawie, który następnie może być stale korygowany w miarę postępów w wyjaśnianiu jej stanu faktycznego i prawnego (art. 77 § 2 k.p.a.). Na tym etapie postępowania organ administracji powinien również rozważyć zasadność zawiadomienia stron z urzędu o możliwości przeprowadzenia w sprawie mediacji (art. 96b § 1 k.p.a.)<sup>19</sup>.

Opisane powyżej czynności organu administracji podejmowane w stadium wszczęcia postępowania znajdują swój normatywny wyraz nie tylko w regulacjach odnoszących się do danej instytucji procesowej, ale także w przepisach Działu I, a w tym w zasadach ogólnych postępowania administracyjnego.

### **Zasady ogólne znajdujące zastosowanie w stadium wszczęcia postępowania**

Każde działanie organu administracji musi mieć podstawę prawną, co wynika wprost z zasady legalności wyrażonej w art. 6 k.p.a. Oprócz tej zasady, przy podejmowaniu poszczególnych czynności procesowych w stadium wszczęcia postępowania, należy uwzględniać także inne zasady ogólne postępowania administracyjnego. Jak już podano, zasady te nie tylko znajdują uszczegółowienie w dalszych przepisach k.p.a., ale także stanowią symetrycznie katalog uprawnień strony (wnoszącego podanie) w postępowaniu administracyjnym.

Z zasady praworządności (art. 7 k.p.a.) należy zatem wywodzić obowiązek organu administracji do przestrzegania z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 k.p.a.). Realizując ten obowiązek, organ administracji powinien także zbadać, czy nie występują przesłanki wyłączenia organu od załatwienia sprawy albo czy nie ma przesłanek do wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu. Tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie bezstronności postępowania, stanowiącej jedną z dyrektyw zasady ogólnej budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.).

Dyrektywami wynikającymi z tej zasady ogólnej organ administracji winien kierować się także w sytuacji stwierdzenia braków formalnych w podaniu. Podejmując czynności procesowe zmierzające do usunięcia tych braków, należy mieć także na uwadze obowiązki wyrażone w: art. 9 k.p.a. (zasada informowania), art. 7 k.p.a. (zasada prawdy obiektywnej), art. 10 § 1 k.p.a. (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu) oraz art. 12 § 1 k.p.a. (zasada szybkości i ograniczonego formalizmu). W zgodzie z tymi zasadami pozostaje niewątpliwie rozeznanie przez organ administracji sytuacji prawnej wnoszącego podanie, które powinno nastąpić niezwłocznie po stwierdzeniu braków w podaniu.

---

<sup>19</sup> Por. J. Borkowski, A. Krawczyk, w: *Prawo procesowe administracyjne...*, s. 179.

Działanie to nabiera szczególnego znaczenia w tych sprawach, w których podstawę prawną zgłoszonego żądania mogą stanowić różne przepisy prawa, których zastosowanie wymaga uprzedniego złożenia podania spełniającego inne wymagania formalne. W tego rodzaju sprawach uprzednie rozeznanie sytuacji prawnej wnoszącego podanie umożliwi organowi administracji skierowanie wezwania do uzupełnienia braków podania adekwatnego do sytuacji prawnej wnoszącego, a więc w istocie zmierzającego do szybkiego i prostego załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 7, art. 12 § 1 k.p.a.). Realizacji obowiązków organów administracji wynikających z zasad ogólnych służy także zawarcie w wezwaniu do uzupełnienia braków podanie informacji i wyjaśnień o przepisach prawa pozostających w związku z przedmiotem tego postępowania (art. 9 k.p.a.), a także umożliwienie wnoszącemu podanie uzupełnienia jego braków w innym terminie w sytuacji uprawnionego i terminowego zgłoszenia wątpliwości co do treści wezwania (art. 8 § 1, art. 10 § 1 k.p.a.)<sup>20</sup>.

Badając natomiast wystąpienie w sprawie przeszkód podmiotowych i przedmiotowych do wszczęcia postępowania, organ administracji powinien mieć na względzie obowiązki wynikające z takich zasad jak: zasada praworządności i zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz zasada trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 k.p.a.). W zgodzie z tymi zasadami pozostaje dokonywanie oceny zarówno co do skuteczności zgłoszonego żądania wszczęcia postępowania przez dany podmiot, jak i co do zachowania powagi rzeczy osądzonej *res iudicata*. Dla porządku należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. organ administracji wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie w tym przedmiocie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Do „innych uzasadnionych przyczyn”, o których mowa w tym przepisie, należy zaliczyć przykładowo: zgłoszenie żądania w sprawie, w której obowiązki lub uprawnienia wynikają z mocy samego prawa lub nie wymagają konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej; tożsamość sprawy zakończonej już decyzją ostateczną; zawisłość sprawy przed tym samym organem administracji; wpływ terminu o charakterze materialnym na zgłoszenie żądania; uchylene przepisu prawa uprawniającego do wydania określonego rodzaju decyzji bądź wejście w życie nowych przepisów, wedle których nie jest możliwe rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej<sup>21</sup>.

W orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania jest aktem formalnym (niemerytorycznym), co oznacza, że w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 k.p.a. nie można formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania, a jedynie okoliczności prawnych

---

<sup>20</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z 5 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/Ol 694/21, CBOSA. Pomimo tego, że rozważania sądu zawarte w tym wyroku dotyczą postępowania podatkowego, to mogą być odniesione do ogólnego postępowania administracyjnego z uwagi na tożsamość norm prawnych wyrażonych w zasadach ogólnych.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Szremski, *Inne uzasadnione przyczyny jako przesłanka odmowy wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6, s. 47n.

wykluczających podjęcie przez organ działań zmierzających do załatwienia sprawy administracyjnej<sup>22</sup>. Postanowienie to poprzedzają więc jedynie czynności wstępne, niezaliczające się do czynności procesowych podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego, które to zaczynają się dopiero po wszczęciu danego postępowania administracyjnego<sup>23</sup>. Nie wyklucza to jednak podjęcia czynności wyjaśniających pozwalających na zgodną z zasadą ogólną prawdy obiektywnej ocenę dopuszczalności przeprowadzenia w danej sprawie postępowania administracyjnego.

Kolejna czynność procesowa omawianego stadium postępowania – zawiadomienie wszystkich stron o wszczęciu postępowania administracyjnego stanowi natomiast konkretyzację zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). Zasada ta statuuje obowiązek organu do zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W stadium wstępnym obowiązek ten realizowany jest właśnie przez doręczenie zawiadomienia, o którym mowa w art. 61 § 4 k.p.a. Przez pryzmat zasady praworządności należy zaś postrzegać obowiązek organu administracji zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania, gdy uzna jego udział za potrzebny (art. 183 § 2 k.p.a.). Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze<sup>24</sup>, prokuratura, którą stanowią prokuratorzy poszczególnych szczebli, stoi na straży praworządności. Natomiast skorzystanie przez organ administracji z uprawnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania organizacji społecznej w celu umożliwienia jej wzięcia udziału w postępowaniu na prawach strony (art. 31 § 4 k.p.a.) służy realizacji zasady wyważania znaczenia wymagań interesu publicznego i słusznego interesu stron (art. 7 k.p.a.).

Jako konkretyzację zasady ogólnej polubownego rozstrzygania kwestii spornych (art. 13 k.p.a.) należy postrzegać przewidziany w art. 96b § 1 k.p.a. obowiązek organu administracji do zawiadomienia stron już na tym etapie postępowania o możliwości przeprowadzenia w sprawie mediacji. Natomiast działania organu zmierzające do uzyskania zgody strony na wszczęcie postępowania, o której mowa w art. 61 § 2 k.p.a., powinny być prowadzone z uwzględnieniem wyrażonej w art. 9 k.p.a. zasady informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

## Zakończenie

Przedstawione w niniejszym artykule rozważania dowodzą, że zasady ogólne stanowią podstawę prawną czynności procesowych organu administracji podejmowanych w stadium wszczęcia postępowania. Nie jest to jednak

---

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 2600/21, CBOSA oraz wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 528/19, CBOSA.

<sup>23</sup> Por. wyrok NSA z 11 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1520/16, CBOSA.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 z późn. zm.



podstawa samoistna. Wyrażone w zasadach ogólnych obowiązki organu są bowiem konkretyzowane w regulacjach prawnych dotyczących poszczególnych instytucji procesowych. Prawidłowe odkodowanie znaczenia tych regulacji i ich zastosowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej wymaga zatem współstosowania z normami prawnymi zawartymi w zasadach ogólnych. W takim zaś ujęciu należy stwierdzić, że zasady ogólne mają bezpośrednie przełożenie na rodzaj i treść czynności procesowych organu podejmowanych w tym stadium oraz w toku kierowania czynnościami uczestników postępowania.

Do normatywnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stanowią podstawę prawną działań podejmowanych przez organ administracji w stadium wszczęcia postępowania, należy zaliczyć: zasadę legalności, zasadę praworządności, zasadę prawdy obiektywnej, zasadę wyważania znaczenia wymagań interesu publicznego i słusznego interesu stron, zasadę budzenia zaufania do władzy publicznej, zasadę informowania, zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, zasadę szybkości i ograniczonego formalizmu, zasadę polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych, zasadę pisemności, zasadę trwałości decyzji ostatecznych.

## BIBLIOGRAFIA

### Akty prawne:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 z późn. zm.

### Orzecnictwo:

- Postanowienie NSA z 4 marca 1981 r. sygn. akt SA 654/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 15.
- Wyrok NSA z 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 69/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r. sygn. akt I FSK 2041/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 11 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1520/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 11 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 1999/16, LEX nr 2527215.
- Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 2600/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14 lipca 2021 r., sygn. akt II FSK 2169/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z 5 października 2021 r. sygn. akt III OSK 3668/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 528/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 5 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/OI 694/21, CBOSA.

### Literatura:

- Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, pod red. J. Niczyporuka, Lublin 2010.
- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego na żądanie*, „Ius Novum” 2008, nr 1.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kopacz M., *Czynności organu podejmowane w stadium wszczęcia postępowania*, w: *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, pod red. P. Krzykowskiego, A. Skóry, T. Majera, Olsztyn 2020.
- Kopacz M., *Sposoby wszczęcia postępowania*, w: *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, pod red. P. Krzykowskiego, A. Skóry, T. Majera, Olsztyn 2020.
- Krzykowski P., *Wprowadzenie*, w: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. P. Krzykowskiego, Olsztyn 2017.
- Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2020.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, cz. 1, „Radca Prawny” 2020, nr 1.
- Szremski J., *Inne uzasadnione przyczyny jako przesłanka odmowy wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6.
- Tarno J.P., *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 36(1986).

**GENERAL PRINCIPLES AS THE LEGAL BASIS FOR THE ACTIONS  
OF THE ADMINISTRATIVE BODY TAKEN  
AT THE STAGE OF INITIATION OF PROCEEDINGS**

**SUMMARY**

The article points to the need to co-apply the general principles of administrative proceedings with the provisions constituting their concretization. This issue was referred to the stage of initiation of the administrative procedure. Attention was drawn to the normative nature of the general principles. The importance of general principles in administrative proceedings is presented. The procedural steps of the administrative body taken at the stage of initiating the administrative procedure are listed. The methods of initiating administrative proceedings were also indicated. Each act of this stage of the procedure was related to the general principles of the administrative procedure. It has been shown that most of the general rules apply at the stage of initiation of the administrative procedure. It has been inferred that these principles have a direct impact on the type and content of procedural actions of the administrative body undertaken at this stage and in the course of directing the activities of the participants in the proceedings.

**KEYWORDS:** administrative proceeding, general rules, initiation of proceedings, procedural acts of the administrative body