Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 4, 2016

DOI: 10.17951/sil.2016.25.4.147

Aneta Majewska
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
aneta.majewska87@wp.pl

Zakres obowiązywania zasad ogólnych postępowania administracyjnego

Applicability of General Principles of Administrative Procedure

STRESZCZENIE

Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w art. 6–16 k.p.a. ma charakter sporny i dyskusyjny. Przedmiotem analizy w niniejszym artykule będzie obowiązywanie zasad ogólnych w postępowaniu jurysdykcyjnym, w innych postępowaniach unormowanych w k.p.a. oraz w postępowaniach unormowanych poza k.p.a. W doktrynie prezentowane są zróżnicowane poglądy co do mocy obowiązywania zasad ogólnych we wskazanych postępowaniach. Nie budzi wątpliwości jedynie fakt, że zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym i obowiązują w nim w pełnym zakresie. Zasięg obowiązywania zasad ogólnych k.p.a. nie ogranicza się tylko do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Niektóre zasady ogólne mają pełne zastosowanie w postępowaniach uproszczonych z uwagi na istotę i specyfikę tych postępowań. Ponadto zasady ogólne k.p.a. należy stosować również w postępowaniach pozakodeksowych, unormowanych w innych aktach regulujących procedurę administracyjną.

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

Wśród wielu problemów, jakie powstają na tle unormowań k.p.a.[1] w części odnoszącej się do zasad ogólnych, niewątpliwie do podstawowych należy kwestia zakresu mocy obowiązującej przepisów ustanawiających te zasady, a co za tym idzie zasięgu wyrażonych w tych przepisach reguł postępowania. Problematyka ta tylko z pozoru wydaje się mieć charakter formalny. Zagadnienie to miałoby

[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267), dalej jako: k.p.a.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

taki charakter w sytuacji, gdyby – zgodnie ze swoją nazwą – kodeks postępowania administracyjnego obejmował swym zakresem regulacji wyłącznie przepisy normujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne oraz gdyby jego przepisy w całości „pokrywały" obszar tego postępowania. Niestety, tak nie jest, ponieważ kodeks postępowania administracyjnego jest ustawą złożoną[2].

De lege lata k.p.a. obejmuje swym zakresem regulacji kilka odrębnych postępowań, uregulowanych w osobnych działach kodeksu. Wzajemny związek tych postępowań jest dość luźny. Ich wspólną cechą jest przede wszystkim to, że są prowadzone przez organy administracji publicznej. Jak można zauważyć, są to różne postępowania i każde z nich mogłoby być uregulowane w odrębnym akcie ustawodawczym. Jednakże ustawodawca wyszedł z założenia, że zbędne jest mnożenie odrębnych aktów ustawowych i połączył w jednym kodeksie przepisy dotyczące kilku postępowań. Kodeks postępowania administracyjnego obejmuje zasięgiem regulacji np. postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawach skarg i wniosków, postępowanie szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Ponadto zawiera w swej treści przepisy dotyczące postępowań wyłączonych[3].

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu będzie obowiązywanie zasad ogólnych w postępowaniu jurysdykcyjnym, w innych postępowaniach unormowanych w k.p.a. oraz w postępowaniach unormowanych poza k.p.a.

OBOWIĄZYWANIE ZASAD OGÓLNYCH W POSTĘPOWANIU JURYSDYKCYJNYM

Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w rozdziale 2 działu I k.p.a. (art. 6–16) ma charakter sporny i dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości jedynie fakt, że zasady ogólne, podobnie jak wszystkie inne przepisy działu I k.p.a., dotyczą przede wszystkim jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie. Podkreślić należy, że postępowanie to stanowi trzon k.p.a. i zostało uregulowane w działach I, II, IV i IX. Celem tego postępowania jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji. Według tej procedury lub z niewielkimi odchyleniami od niej jest załatwiana większość spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (np. sprawy budowlane, wodne)[4].

[2] E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prace i Materiały – Administracja i Zarządzanie" 1991, nr 12, s. 44.

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

[4] Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 53, 61.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

W art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. zostały określone przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym (tzw. przesłanki dopuszczalności drogi administracyjnej). Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustalenie istnienia lub nieistnienia tych przesłanek przesądza o możliwości stosowania przepisów o jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym przy rozstrzyganiu i rozpatrywaniu danej sprawy administracyjnej. Wyróżnić można następujące przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym: a) rodzaj organu stosującego prawo, b) rodzaj stosowanego prawa, c) rodzaj decyzji stosowania prawa, d) rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa[5]. Wskazane przesłanki wymagają dokładniejszego omówienia.

Pierwszą przesłanką jest rodzaj organu stosującego prawo. Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne (stosującym prawo) jest organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (art. 1 pkt 1 k.p.a.) lub organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (art. 1 pkt 2 k.p.a.)[6]. Organy administracji w znaczeniu ustrojowym to organy powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Ich utworzenie i powoływanie, strukturę, zakres działania i wzajemny stosunek określają przepisy ustrojowego prawa administracyjnego (zawarte w Konstytucji RP, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tzw. ustawach samorządowych i innych aktach prawnych)[7]. Do organów administracji w znaczeniu ustrojowym należy zaliczyć: organy administracji rządowej (państwowej) i organy samorządu terytorialnego. Zaznaczyć trzeba, że upoważnienie danego organu do prowadzenia postępowania administracyjnego, którego cel realizuje się w wydaniu decyzji, musi mieć oparcie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego materialnego. Ustalenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne nie powinno sprawiać większych trudności w przypadku organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, gdyż przepisy ustrojowego prawa administracyjnego wyodrębniają tę kategorię organów państwowych[8].

Organem prowadzącym jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może być także organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Są to podmioty niebędące w istocie organami administracji, ale mogące prowadzić postępowanie administracyjne i załatwiać sprawy w formie decyzji, gdy są do tego powołane *ex lege* lub na podstawie porozumień. Wymienić tu należy zwłaszcza: inne (tj. niebędące organami administracji) organy państwowe (np. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Prezes Narodowego Banku Polskiego),

[5] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 27.

[6] *Ibidem*.

[7] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 75.

[8] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 27.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

organy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych (np. zakładów, agencji), organy organizacji społecznych (tj. organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, zwłaszcza stowarzyszenia i rozmaite izby zawodowe)[9]. Zaznaczyć należy, że upoważnienie wskazanych organów do prowadzenia postępowania musi bezpośrednio wynikać z przepisów ustawowych lub z zawieranych porozumień i dotyczyć spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Podstawowe znaczenie dla uznania wymienionych organów za organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie wykonują one tzw. funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej czy też wykonują własne funkcje o charakterze organizatorskim[10].

Drugą przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj stosowanego prawa. Organy administracji publicznej prowadzące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne stosują normy prawa administracyjnego materialnego[11]. Do podstawowych etapów stosowania norm prawa administracyjnego materialnego należy zaliczyć: 1) wyjaśnienie i ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodową, 2) ustalenie stanu prawnego, tj. hipotezy normy prawnej na podstawie uznawanych reguł wykładni prawa, 3) subsumpcję, tzn. podciągnięcie faktów uznanych za udowodnione pod hipotezę stosowanej normy (czyli udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stan faktyczny odpowiada stanowi prawnemu), 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie przyjętej normy prawnej, które znajduje swoje odzwierciedlenie w decyzji administracyjnej będącej „produktem" finalnym procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego[12].

Podkreślić należy, że materialne prawo administracyjne wyznacza nie tylko uprawnienia i obowiązki jednostek oraz podmiotów administracji niepodporządkowanych, ale także kompetencje organu do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Podstawę decyzji administracyjnej stanowią normy materialnego prawa administracyjnego, zatem decyzja administracyjna jest aktem procesu stosowania norm tego prawa. Organ administracji publicznej prowadzący ogólne postępowanie administracyjne stosuje również odpowiednie normy proceduralne, które określają warunki wydawania decyzji administracyjnych. Stosowane przez organy administracji publicznej prawo jest powszechnie obowiązujące (art. 87 Konstytucji). Warto zaznaczyć, że postanowienia aktu wymienionego we wskazanym przepisie Konstytucji mogą stanowić podstawę prawną wydania przez organ administracji publicznej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby

[9] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 81.
[10] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 28.
[11] *Ibidem*.
[12] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 52.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

fizyczne lub prawne i organizacje niebędące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Wskazana zasada ma odpowiednie zastosowanie do decyzji administracyjnych przyznających uprawnienia[13].

Trzecią przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj decyzji stosowania prawa. Przepisy kodeksu regulujące ogólne postępowanie administracyjne będą miały zastosowanie wówczas, gdy przepisy prawa materialnego przewidują rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji lub gdy z treści rozstrzygnięcia wynika, że jest to decyzja w rozumieniu k.p.a. W jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym decyzją stosowania prawa jest „decyzja", względnie „decyzja administracyjna", w rozumieniu art. 104 k.p.a. Przepisy ogólnego postępowania administracyjnego nie będą miały zastosowania, gdy prawo ustanawia rozstrzygnięcie sprawy w innej formie niż decyzja lub gdy określone obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisu prawa[14]. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Wyróżniamy decyzje merytoryczne i niemerytoryczne. Decyzja merytoryczna rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Do decyzji merytorycznych zaliczamy: a) decyzje konstytutywne (kształtujące sytuację prawną adresata), których treścią może być: przyznanie, odmowa przyznania albo cofnięcie uprawnienia bądź nałożenie lub zniesienie pewnego obowiązku, b) decyzje deklaratoryjne (wiążąco ustalające sytuację prawną adresata), których treścią może być: stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego uprawnienia albo stwierdzenie powstania lub wygaśnięcia z mocy prawa określonego obowiązku. Decyzje niemerytoryczne natomiast nie rozstrzygają o istocie sprawy. Wyróżnić tu można decyzję o umorzeniu postępowania oraz decyzję kasacyjną organu odwoławczego[15].

Decyzja administracyjna to akt kończący postępowanie, niekoniecznie rozstrzygający sprawę co do meritum. Podkreślić należy, że wszystkie decyzje wywołują skutki procesowe, kończąc sprawę w danej instancji. Ponadto decyzje merytoryczne wywołują skutki materialnoprawne. Zasadniczo decyzje konstytutywne wywołują skutki od chwili ich uostatecznienia się, zaś deklaratoryjne od chwili, gdy istnieją okoliczności, z zaistnieniem których ustawa wiąże powstanie z mocy prawa określonych skutków prawnych[16].

Warto zwrócić uwagę na fakt, że termin „decyzja" użyty w art. 104 i n. k.p.a. dla oznaczenia aktu kończącego jurysdykcyjne postępowanie administracyjne nie jest jedyną nazwą stosowaną w naszym prawodawstwie dla oznaczenia takiego aktu. Używa się też nazw: zezwolenie, pozwolenie, zgoda, nakaz itp.[17]

---

[13] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit*., s. 29.
[14] *Ibidem*.
[15] Z.R. Kmiecik, *op. cit*., s. 126.
[16] *Ibidem*, s. 127.
[17] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

NSA w wyroku z dnia 18 października 1985 r.[18] stwierdził, że o uznaniu danego aktu za decyzję przesądza jego treść, a nie nazwa. Użycie takiej czy innej nazwy na oznaczenie formy załatwienia sprawy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt wydany przez organ administracji publicznej, który rozstrzyga o prawach czy obowiązkach konkretnie oznaczonego adresata lub w inny sposób kończy postępowanie jurysdykcyjne w danej instancji.

Ostatnią przesłanką stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym jest rodzaj sprawy będącej przedmiotem decyzji stosowania prawa. W ogólnym postępowaniu administracyjnym sprawa będąca przedmiotem stosowania prawa jest sprawą indywidualną. Właściwość sprawy wynika stąd, że jest ona rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej ustalającej konsekwencje prawne stosowanej normy prawa administracyjnego w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata i w konkretnie określonej sprawie[19]. Wskazać należy, że przepisy kodeksu wymagają, aby przedmiotem decyzji była sprawa indywidualna, należąca do właściwości organów administracji publicznej. Organ administracji prowadzący jurysdykcyjne postępowanie administracyjne może działać tylko w zakresie swojej właściwości. „Właściwość organu stanowi materię ustawową, z czego wynika, że chodzi o sprawy, które ustawa wyraźnie wprowadziła do zakresu kompetencji poszczególnych organów"[20]. Wskazane przesłanki stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu (tj. decyzja jako forma załatwienia sprawy oraz sprawa indywidualna) są ze sobą nierozerwalnie powiązane z uwagi na to, że przedmiotem decyzji w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a mogą być wyłącznie sprawy indywidualne[21].

Konkludując, podkreślić należy, że zasadniczym obszarem regulacji przepisów k.p.a. jest jurysdykcyjne postępowanie administracyjne[22]. Kumulatywne spełnienie wskazanych przesłanek dopuszczalności drogi administracyjnej stanowi podstawę do prowadzenia tego postępowania na podstawie przepisów k.p.a., co jest uzasadnione tym, że są one ze sobą ściśle powiązane i uwarunkowane nie tylko w sensie proceduralnym, ale przede wszystkim merytorycznym[23].

Dodać należy, że zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które zostały wyodrębnione tylko w ogólnym postępowaniu administracyjnym i z oczywistych względów obowiązują w nim we wszystkich jego stadiach i instancjach. W toku całego postępowania administracyjnego na organie ciąży zatem obowiązek stosowania zasad ogólnych k.p.a. Organy administracji publicznej są także zobo-

[18] II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.

[19] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 30.

[20] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 15.

[21] A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 30.

[22] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 53.

[23] A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 36.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

wiązane do współstosowania zasad ogólnych z innymi przepisami k.p.a., które pozostają w merytorycznym lub funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami[24].

OBOWIĄZYWANIE ZASAD OGÓLNYCH W INNYCH POSTĘPOWANIACH UNORMOWANYCH W K.P.A.

Jak zostało wspomniane, kodeks postępowania administracyjnego jest ustawą złożoną i obejmuje swym zakresem regulacji kilka odrębnych postępowań, m.in. postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń (dział VII k.p.a.) oraz postępowanie w sprawach skarg i wniosków (dział VIII k.p.a.). Ponadto w dziale III (art. 180–181 k.p.a.) zostały zawarte przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Zagadnienie obowiązywania zasad ogólnych k.p.a. w tych postępowaniach jest sporne. W doktrynie prezentowane są zróżnicowane poglądy w tej kwestii.

Zdaniem E. Bojanowskiego postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń posiada konstrukcję wyłącznie procesową w tym znaczeniu, że nie jest związane z realizacją jakichkolwiek norm materialnych. W ujęciu tego autora podobny w istocie charakter ma także postępowanie w sprawach skarg i wniosków. Jeśli w tym postępowaniu przedmiotem skargi lub wniosku jest sprawa oparta na odpowiednich przepisach prawa materialnego, to jej załatwienie przechodzi do właściwego dla niej postępowania. Autor wyszedł z założenia, że w przypadku obu postępowań mamy do czynienia z konstrukcjami proceduralnymi, których celem nie jest realizacja prawa materialnego, i to niezależnie od jego gałęziowej przynależności. Procedury te są oparte na zupełnie odmiennych założeniach od postępowania administracyjnego, uwarunkowanego procesem stosowania norm prawa administracyjnego materialnego. Jak podkreśla, „odmienności tych, z oczywistych przyczyn, nie zmienia fakt wykorzystywania w omawianych postępowaniach niektórych urządzeń postępowania administracyjnego"[25]. W konkluzji Bojanowski stwierdza, że brak jest przesłanek pozwalających na uznanie możliwości zastosowania w omawianych postępowaniach zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W jego ujęciu postępowania w sprawach skarg i wniosków oraz przy wydawaniu zaświadczeń w całości reprezentują typ procedur opartych na założeniach odmiennych od postępowania administracyjnego[26].

Inny pogląd reprezentuje J. Jendrośka, który zwraca uwagę, że postępowanie skargowe oraz wydawanie zaświadczeń uregulowane są w k.p.a. Kodeks w enumeracji negatywnej w art. 3 nie zawiera klauzuli o wyłączeniu zasad przewidzianych

[24] *Idem*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 36.
[25] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 50.
[26] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

w rozdziale 2 w tych postępowaniach, zaś w art. 2 postanawia: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie […] w sprawach skarg i wniosków", a w art. 1 czytamy: „Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: […] 4) w sprawach wydawania zaświadczeń". Autor wskazuje, że wolą ustawodawcy jest stosowanie całego kodeksu, a co za tym idzie zasad ogólnych w postępowaniu skargowym i wnioskowym oraz w sprawach wydawania zaświadczeń[27].

Trafnie wskazuje Z.R. Kmiecik, że te z zasad ogólnych, które nie odnoszą się wyraźnie tylko do „strony" bądź „decyzji" (a więc do pojęć właściwych tylko jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu), mogą i powinny mieć zastosowanie również w innych postępowaniach administracyjnych uregulowanych kodeksem, tzn. w postępowaniach w sprawach skarg i wniosków oraz w sprawach wydawania zaświadczeń. Są to: zasada praworządności, zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada informowania uczestników postępowania (w granicach art. 9 zd. 2 k.p.a.), zasada szybkości i prostoty postępowania[28].

Pogląd ten należy podzielić. Zaznaczyć trzeba, że uregulowane w przepisach k.p.a. postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń i postępowania w sprawach skarg i wniosków mają charakter uproszczony, a w porównaniu z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym są oparte na odmiennych założeniach. Jednakże włączenie w ramy kodeksu tych postępowań jest słuszne z uwagi na rolę, jaką pełnią w systemie. W postępowaniu skargowym i przy wydawaniu zaświadczeń mają zastosowanie tylko niektóre zasady ogólne k.p.a. z uwagi na istotę i specyfikę tych postępowań.

Jak zostało wspomniane na początku, w dziale III (art. 180–181 k.p.a.) zostały zawarte przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 180 § 1 w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Podkreślić należy, że art. 180 § 1 k.p.a. zawiera ustawowe sformułowanie zasady *lex specialis derogat legi generali* w odniesieniu do postępowań z zakresu ubezpieczeń społecznych[29]. Z powyższego przepisu wynika, że przepisy kodeksu stosuje się w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, chyba że pewna kwestia proceduralna została uregulowana w przepisach proceduralnych dotyczących

[27] J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 151.

[28] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 61. Podobnie: Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987, s. 120.

[29] T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 85.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

ubezpieczeń społecznych albo jest uregulowana odmiennie niż w k.p.a. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych będą miały zatem pierwszeństwo przed przepisami k.p.a. jedynie o tyle, o ile zawierają swoistości lub odrębności w stosunku do uregulowań zawartych w kodeksie[30].

Przepisy o ubezpieczeniach społecznych zawierają dwie ogólne normy odsyłające do kodeksu. Pierwsza znajduje się w art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[31], zgodnie z którym „w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w tej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej". Druga zawarta jest w art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[32], który stwierdza, że „w sprawach uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej"[33].

Przepis art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS może być przedmiotem rozbieżnych interpretacji. Po pierwsze, można go rozumieć w ten sposób, że w postępowaniu w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa to wyklucza. Przepisy k.p.a. nie będą miały zatem zastosowania w takim zakresie, w jakim określają to przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zaznaczyć należy, że ustawa ta nie zawiera przepisu wykluczającego stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Po drugie, wskazany przepis można rozumieć w sposób zbliżony do wykładni art. 180 § 1 k.p.a., a mianowicie, że nie stosuje się przepisów k.p.a. tylko wówczas, gdy przepisy ustawy regulują daną kwestię odmiennie niż uregulowania w k.p.a. W pozostałym zakresie (tzn. w zakresie nieuregulowanym w ustawie lub uregulowanym, ale nie odmiennie) przepisy kodeksu mogą być stosowane wprost w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych. Do podobnych wniosków prowadzi wykładnia przepisu art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[34].

Zawarte w obu przepisach sformułowanie: „chyba że ustawa stanowi inaczej" – może być wobec tego rozumiane jako wyłączenie zastosowania przepisów k.p.a. przez wyraźny przepis ustawy lub jako odmienne uregulowanie danej kwestii proceduralnej w ustawie[35].

Przyjąć należy, że przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych w obu rozważanych sytuacjach, a więc wte-

[30] Por. A. Wróbel, *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnych i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Gniezno 2008, s. 41.

[31] T.j. Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 ze zm.

[32] T.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 ze zm.

[33] A. Wróbel, *Stosowanie zasad*..., s. 41.

[34] *Ibidem*.

[35] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

dy, gdy: a) możliwość zastosowania przepisów kodeksu wyklucza przepis ustawy, b) pewna kwestia proceduralna jest odmiennie uregulowana w przepisach ustawy[36].

Zakładając, że przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie zawierają zasad ogólnych postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, należy przyjąć, że z powyższych odesłań wynika, że w postępowaniach tych znajdzie zastosowanie: „większość zasad ogólnych k.p.a.". Wskazać należy, że niektóre zasady ogólne k.p.a. będą miały pełne i nieograniczone zastosowanie, inne będą miały ograniczony zakres stosowania, a niektóre w ogóle nie będą miały zastosowania w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych[37].

Nie ulega wątpliwości, że pełne i nieograniczone zastosowanie ma w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zasada praworządności (art. 6 k.p.a.). Pełne zastosowanie ma także zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 7 k.p.a.). Na jej treść składają się takie elementy, jak np. jawność postępowania i bezstronność pracowników, obowiązek równego traktowania stron postępowania, rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony. Odnotować należy, że o obowiązku stosowania zasady udzielania informacji stronom i uczestnikom postępowania (art. 9 k.p.a.) w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych przesądził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 października 2004 r. (III UK 111/04)[38]. Pełne zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma zasada czynnego udziału strony w postępowaniu. SN w wyroku z dnia 8 stycznia 1991 r. (II URN 120/90) stwierdził, że „organ rentowy, z mocy art. 180 k.p.a., jest zobowiązany przed rozstrzygnięciem sprawy wyjaśnić ją wszechstronnie, i to z udziałem zainteresowanego, który w każdym stadium postępowania musi mieć zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.), a przed wydaniem decyzji możliwość wypowiedzenia się co do każdego zagadnienia budzącego wątpliwości". Ponadto pełne zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.). Wynikające z niej obowiązki organu rentowego to przekonujące uzasadnienie treści decyzji pod względem faktycznym i prawnym. Zauważyć jednak należy, że elektronicznie generowane uzasadnienia decyzji organów rentowych ograniczają się przede wszystkim do określenia przepisu prawa stanowiącego podstawę prawną decyzji i wskazania pewnych faktów. Oczywiście nie jest to równoznaczne z uzasadnieniem prawnym i faktycznym decyzji[39].

[36] *Ibidem*, s. 42.
[37] *Ibidem*.
[38] OSNP 2005, nr 8, poz. 115.
[39] A. Wróbel, *Stosowanie zasad*..., s. 42–45.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Wątpliwości budzi dopuszczalność lub zakres stosowania zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych[40].

Warto zwrócić uwagę, że ograniczone zastosowanie w stosunku do ostatecznych decyzji organu rentowego ma zasada trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 k.p.a.). Jak wynika z art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ma ona zastosowanie tylko w stosunku do decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, które mogą być z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach k.p.a. W odniesieniu do tych decyzji można stosować przewidziane w k.p.a. środki weryfikacji decyzji ostatecznych, tj. wznowienie postępowania, uchylenie lub zmianę takiej decyzji, albo stwierdzenie ich nieważności. Ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną organu rentowego nie jest wznowieniem postępowania, lecz swoistą instytucją proceduralną prawa ubezpieczeń społecznych[41].

W doktrynie panuje zgodny pogląd, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ma zastosowania zasada ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.) i zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.)[42]. Pogląd o całkowitym wyłączeniu możliwości stosowania zasady ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.) w postępowaniu w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych jest uzasadniony przede wszystkim charakterem prawnym spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, które są regulowane przepisami *ius cogens* i nie zezwalają na odstępstwa od ustawowych warunków nabywania prawa do świadczenia. W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie została wyłączona zasada dwuinstancyjności, a jedynie znacznie ograniczono zakres jej zastosowania[43].

OBOWIĄZYWANIE ZASAD OGÓLNYCH W POSTĘPOWANIACH UNORMOWANYCH POZA K.P.A.

Zasięg obowiązywania i stosowania zasad ogólnych k.p.a. nie ogranicza się tylko do ram tego kodeksu. Zasady ogólne k.p.a. stosuje się również w postępowaniach administracyjnych unormowanych poza kodeksem, jeżeli przepisy

[40] *Ibidem*, s. 43.

[41] *Ibidem*, s. 45.

[42] J. Kuźniar, *Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 11, s. 16; K. Antonów, *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 10, s. 24.

[43] A. Wróbel, *Stosowanie zasad*..., s. 46.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

ustaw (lub innych aktów normatywnych) regulujących te postępowania wyraźnie przewidują stosowanie (lub „odpowiednie stosowanie") kodeksu postępowania administracyjnego, np. w postępowaniu egzekucyjnym[44].

Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym nakazuje art. 18 u.p.e.a.[45] Na podstawie przewidzianego w tym przepisie odesłania do przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym mogą znaleźć zastosowanie – oprócz zasad ogólnych swoistych dla tego postępowania, sformułowanych w art. 6–11, 15 i 16 u.p.e.a. oraz dających się wyprowadzić z całokształtu uregulowań ustawy egzekucyjnej – zasady ogólne zaczerpnięte z jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego[46].

Zasady ogólne postępowania administracyjnego mają na gruncie u.p.e.a. jedynie odpowiednie zastosowanie, co oznacza możliwość: a) stosowania pełnego, czyli odpowiednie przepisy k.p.a. bez żadnych zmian w ich dyspozycji są stosowane do drugiego zakresu odniesienia, a więc postępowania egzekucyjnego w administracji (przepisy nie są w tej sytuacji modyfikowane), b) stosowania ze zmianami, c) niestosowania w ogóle, czyli przepisy k.p.a. nie mogą być zastosowane przede wszystkim z uwagi na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami u.p.e.a., tj. przepisami ustanowionymi dla normowania tych stosunków, do których miałyby one być stosowane „odpowiednio"[47]. Podkreślić należy, że już sam termin „odpowiednio" jest zwrotem nieostrym, pozostawiającym interpretatorowi dużą swobodę interpretacyjną i luz decyzyjny[48]. W ujęciu SN pod pojęciem „odpowiedniego stosowania prawa" należy rozumieć takie sytuacje, w których „skutki określonego stanu hipotetycznego przedstawione są nie w bezpośredniej łączności z hipotezą normy prawnej, lecz zamieszczone są w dyspozycji innej normy, która też obejmuje inny stan faktyczny"[49]. Skorzystanie z tego przepisu wymaga często pewnych modyfikacji. Zmiany te mogą się odnosić do hipotezy i dyspozycji przepisu odesłania[50]. Przez zastosowanie tego typu regulacji ustalenie potrzebnej reguły zachowania się ustawodawca pozostawia organowi stosującemu prawo, wskazując mu przepisy prawa, które ma

[44] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 61; Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 102–103.

[45] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 z poźn. zm.), dalej jako: u.p.e.a.

[46] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie uchwalenia k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 225.

[47] *Ibidem*, s. 227; J. Nowacki, *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo" 1964, z. 3, s. 370.

[48] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 227.

[49] Postanowienie SN z dnia 8 lipca 1998 r., III CZP 17/98, OSNC 1999, nr 1, poz. 19.

[50] R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 104.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

odpowiednio zastosować[51]. M. Hauser podkreśla, że w omawianym przypadku istotne znaczenie ma zastosowanie wykładni funkcjonalnej, celowościowej i aksjologicznej[52]. „W orzecznictwie NSA określono granice zastosowania tego typu zabiegów interpretacyjnych, podkreślając, że odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu egzekucyjnym powoduje, że przepisy te mogą być stosowane tylko w takim zakresie i w taki sposób, aby uzupełnić, a nie modyfikować przepisy u.p.e.a."[53]. Zdaniem SN „w praktyce stosowanie »odpowiednio« przepisów, do których odesłano, wymaga wnikliwego rozpatrzenia, w jakim zakresie i w jaki sposób należy je stosować"[54].

Zawarte w art 18 u.p.e.a. sformułowanie: „jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej" – należy rozumieć w ten sposób, że również przy częściowym uregulowaniu danej instytucji prawnej w u.p.e.a. (tj. ustawie zawierającej odesłanie) możliwe jest uzupełnienie tej regulacji przez dodanie pewnych elementów normy z przepisów k.p.a. (tj. regulacji, do której skierowane jest odesłanie)[55]. Warto zauważyć, że omawiana wykładnia opiera się na analizie przepisu odsyłającego, czyli – generalizując – przepisu, który w treści nie zawiera wszystkich elementów niezbędnych do zbudowania normy prawnej, ale wymienia inne elementy, które umożliwiają zbudowanie takiej normy[56]. W związku z rozwiązaniami przyjętymi w art. 18 u.p.e.a. powstaje konieczność budowania określonej normy postępowania egzekucyjnego przez jednoczesną interpretację: a) samych przepisów u.p.e.a., b) przepisów u.p.e.a. łącznie z przepisami k.p.a. (np. w kwestiach dotyczących stosowania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa; art. 8 k.p.a.), c) samych przepisów k.p.a.[57]

Warto zaznaczyć, że jeżeli ustawodawca wprowadził do u.p.e.a. odrębne zasady ogólne, to powinny one być stosowane w pierwszej kolejności, a dopiero w dalszej kolejności można posiłkować się odpowiednio stosowanymi przepisami k.p.a., w tym zasadami ogólnymi tego kodeksu[58].

Można wskazać wiele zasad ogólnych k.p.a., które mogą być stosowane wprost w każdym postępowaniu egzekucyjnym, jak np. zasada legalności (praworządności). Zasada legalności została sformułowana w art. 6 i 7 *in initio* k.p.a. Stanowi ona, że organy prowadzące postępowanie administracyjne działają na

---

[51] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 227.

[52] M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 75.

[53] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 227; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2003 r., III SA 2585/02, Lex nr 148901.

[54] Uchwała SN z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 39/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 178.

[55] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 227–228; R. Hauser, A. Skoczylas, *Odpowiednie*..., s. 104.

[56] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 227.

[57] *Ibidem*.

[58] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

podstawie przepisów prawa i w toku postępowania stoją na straży praworządności. Z zasady tej wynikają dla organów prowadzących postępowanie administracyjne dwa postulaty. Pierwszy nakazuje im, aby same działały w oparciu o przepisy prawa, zarówno materialnego, jak i procesowego. Drugi postulat wynikający z tej zasady nakazuje organom prowadzącym postępowanie stać w czasie jego trwania na straży praworządności. Oznacza to, że organy prowadzące postępowanie mają obowiązek kontrolować przestrzeganie prawa przez strony i innych uczestników postępowania[59]. Mając na względzie powyższe, organ prowadzący postępowanie egzekucyjne powinien w swoich działaniach nie tylko ściśle przestrzegać obowiązujące prawo, ale również zagwarantować przestrzeganie przepisów proceduralnych przez wszystkie podmioty uczestniczące w postępowaniu, np. przez wierzyciela, jeżeli nie jest równocześnie organem egzekucyjnym itd.[60]

W postępowaniu egzekucyjnym można też stosować wprost zasadę szybkości i prostoty postępowania. Nakazuje ona organom administracji publicznej, prowadzącym postępowanie egzekucyjne, działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Wskazać należy, że przewlekłość postępowania może skutkować zbędnym zwiększeniem kosztów i podważać zaufanie obywateli do organów administracji. W orzecznictwie np. podkreśla się, że w świetle art 12 k.p.a. reguły załatwiania spraw określone w art. 35 § 1–3 k.p.a. należy stosować również przy rozpoznawaniu zarzutów wniesionych przez zobowiązanego w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. Art. 35 § 1 k.p.a. nakazuje organom administracji publicznej (w tym organom egzekucyjnym) załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, z kolei z art. 35 § 3 k.p.a. wynika, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania[61].

Pełne zastosowanie na gruncie postępowania egzekucyjnego ma także zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów (art. 8 k.p.a.), zasada udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.). Zasady te powinny być stosowane razem z zasadami wywodzonymi z u.p.e.a.[62]

Dodać należy, że wprost można stosować też zasadę uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.) z uwagi na to, że w postępowaniu egzekucyjnym rzeczą organów jest np. nadanie żądaniu strony odpowiedniej formy procesowej i przyjęcie właściwego trybu postępowania, uwzględniając przy tym słuszny interes stron. W postępowaniu egzekucyjnym, podobnie jak w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, organ administracji, stojąc na

[59] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 63.
[60] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 228–229.
[61] *Ibidem*, s. 229.
[62] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

straży praworządności, ma obowiązek „tak prowadzić postępowanie, by nie narażać organów administracji publicznej na utratę zaufania". Ponadto organ egzekucyjny powinien uzasadnić, dlaczego wybiera określony środek egzekucyjny albo stosuje go w taki, a nie inny sposób. Rozważania takie organ powinien oprzeć na wszechstronnie zgromadzonym materiale dowodowym (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w związku z art. 18 u.p.e.a.)[63].

W orzecznictwie trafnie wskazywano, że potencjalnie wszystkie zasady ogólne postępowania administracyjnego mogą być stosowane w postępowaniu egzekucyjnym, ale należy pamiętać, że ustawodawca nakazuje stosowanie przepisów k.p.a. jedynie odpowiednio, a nie wprost. Powoduje to konieczność uwzględnienia specyfiki postępowania egzekucyjnego, która wyraża się przede wszystkim w jego przymusowym charakterze oraz w szybkości i skuteczności wykonania określonych prawem obowiązków. Oznacza to, że podczas toczącego się postępowania egzekucyjnego należy w każdym przypadku szczegółowo rozważyć możliwość zastosowania określonych zasad jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Pełne i nieograniczone stosowanie wszystkich zasad ogólnych k.p.a. na gruncie postępowania egzekucyjnego prowadziłoby do bezskuteczności egzekucji. Oczywiście niektóre zasady mogą być stosowane jedynie w ograniczonym zakresie. Ograniczone zastosowanie na gruncie u.p.e.a. może mieć zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Wskazana zasada może znaleźć zastosowanie tylko w niektórych stadiach postępowania egzekucyjnego. Ograniczone zastosowanie ma także zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) – należy odnosić ją tylko do spraw kończących się postanowieniem, na które przysługuje zażalenie. W postępowaniu egzekucyjnym, analogicznie do postępowania administracyjnego, jej istota polega przede wszystkim na zapewnieniu możliwości dwukrotnego rozpatrzenia i merytorycznego rozstrzygnięcia takiej sprawy. Zasada pisemności (art. 14 k.p.a.) ma również zastosowanie w zakresie wydawania postanowień. W postępowaniu egzekucyjnym w pewnym zakresie można uwzględnić wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej. Ma ona zastosowanie w tych przypadkach, gdy organ egzekucyjny prowadzi postępowanie wyjaśniające[64].

Warto zauważyć, że w postępowaniu egzekucyjnym nie ma zastosowania zasada ugodowego załatwiania spraw administracyjnych (art. 13 k.p.a.) z uwagi na to, że organ egzekucyjny „nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym" (art. 29 § 1 *in fine* u.p.e.a.). Organ egzekucyjny nie może zatem zajmować się istotą sprawy, tylko musi rozpatrywać samo zastosowanie przymusu. Nie ulega wątpliwości, że w postępowaniu egzekucyjnym nie może być stosowana zasada trwałości decyzji administracyjnej, ponieważ rozstrzygnięcia i stanowiska organu egzekucyjnego lub wierzy-

[63] *Ibidem*, s. 230.
[64] *Ibidem*, s. 230–231.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

ciela mają formę postanowienia. Wskazać należy, że do postanowień stosuje się odpowiednio wiele przepisów, które dotyczą decyzji (np. elementy struktury, weryfikacja w trybie zwykłym) oraz wybranych w trybach nadzwyczajnych, lecz nie daje to podstaw do stosowania zasady trwałości decyzji administracyjnej, która wyraźnie dotyczy tylko decyzji administracyjnych. Ponadto zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych została wyłączona z postępowania egzekucyjnego z tych samych przyczyn, co zasada trwałości decyzji. Warto natomiast przypomnieć, że wiele postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym podlega kontroli pod względem ich legalności na podstawie przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[65].

Konkludując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że przez odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasad ogólnych k.p.a. (mając jednocześnie na względzie charakter i zasady postępowania egzekucyjnego), można wyznaczyć ramy takiej interpretacji przepisów u.p.e.a., która najlepiej prowadzi do realizacji celu tego postępowania, którym jest wykonanie obowiązku podlegającego egzekucji przy jednocześnie najmniejszym stopniu dolegliwości spotykającej zobowiązanego. Odpowiednie stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym przepisów k.p.a. pozwala na sprowadzenie przymusu do granic niezbędnych dla zapewnienia poszanowania przepisów prawnych i pozwala uniknąć „wszystkiego, co mogłoby osłabić zaufanie obywatela do państwa"[66].

Powstaje pytanie, czy należy poprzestać na stosowaniu zasad ogólnych k.p.a. tylko w wyżej wymienionych przypadkach czy też można rozciągać moc obowiązywania tych zasad także na postępowania wyłączone. W doktrynie prezentowane są zróżnicowane poglądy co do mocy obowiązywania zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniach wyłączonych. Na ogół przyjmuje się możliwość stosowania zasad ogólnych w postępowaniach wyłączonych, jeżeli przepisy regulujące te postępowania odsyłają do kodeksu. Jeżeli natomiast przepisy normujące te postępowania nie zawierają takiego odesłania, wówczas zasady ogólne mogą i powinny być stosowane posiłkowo, w drodze analogii, w takich przypadkach, gdy w postępowaniach tych nie ma odrębnego uregulowania określonych zagadnień. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, sformułowane w k.p.a., mogą mieć w tych postępowaniach znaczenie wytycznych interpretacyjnych[67].

De lege lata wyłączenia spod zakresu obowiązywania kodeksu zawiera art. 3 k.p.a. Przepisów k.p.a. nie stosuje się w sprawach karnych skarbowych (art. 3

[65] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 45.

[66] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad*..., s. 231–232.

[67] Z.R. Kmiecik, *op. cit*., s. 61–62; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit*., s. 114; A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 92; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 12, s. 890; J. Jendrośka, *op. cit*., s. 152–153

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

§ 1 pkt 1 k.p.a.). Wskazać należy, że postępowanie w sprawach karnych skarbowych zostało uregulowane w ustawie z dnia 10 września 1999 – Kodeks karny skarbowy[68]. Jak wynika z art. 113 tej ustawy, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Stosownie do art. 115 § 1 k.k.s. w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe orzekają sądy powszechne albo sądy wojskowe. Pozytywne wskazanie drogi sądowej oraz treść art. 3 § 1 pkt 1 k.p.a. wykluczają możliwość stosowania k.p.a., mimo że art. 118 § 1 k.k.s. wskazuje, że organami postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe są organy administracji publicznej (m.in. naczelnicy urzędów skarbowych, inspektorzy kontroli skarbowej, Policja, Straż Graniczna)[69].

Wyłączenie przez ustawodawcę postępowania karnoskarbowego spod zakresu obowiązywania k.p.a. miało na celu stworzenie możliwości poddania tego postępowania oddziaływaniu ze strony przepisów karnoprocesowych – procedury, która jest modelowo bliższa charakterowi rozpatrywanych w tym postępowaniu spraw. Zaznaczyć należy, że postępowanie karnoskarbowe jest związane z regułami proceduralnymi realizacji norm prawnych nienależących do prawa administracyjnego[70].

Wskutek wejścia w życie Ordynacji podatkowej, z dniem 1 stycznia 1998 r.[71], sprawy podatkowe zostały wyłączone z zakresu obowiązywania k.p.a. Problematyka postępowania podatkowego została uregulowana w Ordynacji podatkowej. Wskazać należy, że nie jest to jednak regulacja pełna, ponieważ art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. wyraźnie stwierdza, że kodeks stosuje się w dalszym ciągu wprost w sprawach podatkowych, w zakresie uregulowanym w działach IV i VIII k.p.a.[72]. Zauważyć jednak trzeba, że w dużej mierze Ordynacja podatkowa powtarza uregulowania zawarte w k.p.a. bez żadnych zmian redakcyjnych bądź ich odmienność polega na użyciu innych sformułowań, np. „postępowanie administracyjne" – „postępowanie podatkowe". Część przepisów k.p.a. natomiast włączono do Ordynacji podatkowej z niewielkimi zmianami[73].

Zasady ogólne postępowania podatkowego zostały wyodrębnione legislacyjnie w dziale IV o.p. regulującym postępowanie podatkowe, a tytuł rozdziału 1 jest taki sam, jak w k.p.a.: *Zasady ogólne*. Jak można zauważyć, w art. 120–129 o.p. zostały zamieszczone przepisy ustanawiające mniejszą liczbę zasad ogólnych niż w k.p.a. z uwagi na to, że nie wszystkie z nich będą odpowiadały w swej treści zasadom obowiązującym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym[74].

---

[68] T.j. Dz.U. z 2007 r., nr 111, poz. 765 ze zm., dalej jako: k.k.s.
[69] T. Woś, *op. cit.*, s. 89.
[70] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 46.
[71] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej jako: o.p.
[72] C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *op. cit.*, s. 55.
[73] Z.R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 54; T. Woś, *op. cit.*, s. 90.
[74] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 47.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

W postępowaniu podatkowym można wyróżnić następujące zasady: praworządności, prawdy obiektywnej, budzenia zaufania do organów podatkowych, udzielania niezbędnej informacji prawnej w przedmiocie sprawy podatkowej, czynnego udziału stron w postępowaniu, przekonywania, szybkości i prostoty postępowania, pisemności, dwuinstancyjności postępowania, trwałości decyzji podatkowych, jawności postępowania. Wskazane zasady wymagają krótkiego omówienia, aby ukazać liczne podobieństwa i pewne różnice co do treści występujące między zasadami ogólnymi postępowania podatkowego a zasadami uregulowanymi w k.p.a.

Zasada praworządności została wyrażona w art. 120 o.p. i stanowi częściowe powtórzenie art. 7 Konstytucji. Treść tej zasady ma węższy zakres niż w k.p.a., ponieważ odnosi się wyłącznie do elementarnego w państwie prawa obowiązku samego organu podatkowego, który ma działać na podstawie przepisów prawa[75].

Zasada prawdy obiektywnej (art. 122 o.p.) została uregulowana podobnie, jak w art. 7 *in medio* k.p.a. Zobowiązuje ona organ podatkowy prowadzący postępowanie do wszechstronnego wyjaśnienia wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych dających podstawę do załatwienia sprawy. Warto zauważyć, że do postępowania podatkowego nie wprowadzono zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 *in fine* k.p.a.), jednakże trzeba mieć na względzie, że to konstytucyjna zasada proporcjonalności będzie dla organu podatkowego wiążąca przy załatwieniu sprawy z uwagi na szerokie rozumienie pojęcia prawa wprowadzonego do art. 120 o.p.[76]

Zasada budzenia zaufania do organów podatkowych została zredagowana w art. 121 § 1 o.p. W swej treści odpowiada ona korespondującej z nią zasadzie ogólnej z k.p.a. Podkreśla się, że zawsze chodzi o to, aby czynności podejmowane przez organy podatkowe w toku postępowania były prowadzone rzetelnie oraz by ustalenia w nich dokonywane były wiarygodne i wolne od tendencyjności[77].

Zasada udzielania niezbędnej informacji prawnej w przedmiocie sprawy podatkowej została wyrażona w art. 121 § 2 o.p. i stanowi o zakresie obowiązków organów podatkowych i odpowiadających im stron. Zakres tych obowiązków jest dużo węższy niż w k.p.a.[78]

Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu została sformułowana w art. 123 § 1 o.p. Treść tej zasady jest taka sama, jak w art. 10 § 1 k.p.a. Stronie przysługuje prawo do czynnego udziału we wszystkich stadiach postępowania. Ponadto strona ma możliwość wypowiedzenia się co do całokształtu materiału zebranego w sprawie przed wydaniem decyzji. Wskazać należy, że odmiennie niż w k.p.a. uregulowano wyjątek co do drugiego z wymienionych uprawnień.

[75] *Ibidem*, s. 48.
[76] *Ibidem*.
[77] *Ibidem*, s. 49.
[78] *Ibidem*, s. 50.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Zgodnie z art. 123 § 2 o.p. organ podatkowy może odstąpić od obowiązku umożliwienia stronom wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych w toku wyjaśnienia sprawy dowodów i materiałów w pięciu przypadkach[79].

Zasada przekonywania jest zredagowana w art. 124 o.p. Jej treść i zakres obowiązków organu podatkowego nie odbiegają od zasady przekonywania ustanowionej w k.p.a.

Zasada szybkości i prostoty postępowania została wyrażona w art. 125 § 1 i 2 o.p. Wskazać należy, że § 1 tego przepisu stanowi o zasadzie odnoszącej się do większości spraw, natomiast § 2 dotyczy przypadku szczególnego, jakim jest niezwłoczne załatwienie niektórych spraw prostych i nieskomplikowanych dowodowo[80].

Zasada pisemności wynika z art. 126 o.p. i obowiązuje w toku całego postępowania podatkowego. Została sformułowana jako dopuszczająca wyjątki z mocy przepisów szczególnych[81].

Zasada dwuinstancyjności postępowania podatkowego, wyrażona w art. 127 o.p., ma taką samą treść, jak odpowiadająca jej zasada ogólna k.p.a. Oznacza ona możliwość przeniesienia sprawy do organu wyższej instancji w wyniku wniesienia odwołania i zapewniona jest tylko co do decyzji organów najniżej usytuowanych w strukturze organów podatkowych (jak urzędy skarbowe, organy jednostek samorządu terytorialnego). Odwołania od nieostatecznych decyzji organów wyższego stopnia powodują tylko powtórne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ[82].

Zasada trwałości ostatecznych decyzji podatkowych jest sformułowana w art. 128 o.p. i ma taką samą treść, jak odpowiadająca jej zasada ogólna k.p.a. Jej zakres obowiązywania rozciąga się tylko na decyzje ostateczne. Zasada ta gwarantuje, że decyzja ostateczna może być wzruszona tylko w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania decyzją właściwego organu podatkowego[83].

Zasada jawności postępowania dla jego stron znajduje się w art. 129 o.p. Jest ona bezwzględnie obowiązująca. Wskazać należy, że wiąże się to z koniecznością ochrony wiadomości różnego rodzaju, np. dotyczących działalności gospodarczej, tajemnicy przedsiębiorcy, sytuacji majątkowej i osobistej (mieszczą się tu także informacje objęte tajemnicą skarbową)[84].

Dyskusyjna jest kwestia stosowania w postępowaniu podatkowym zasad ogólnych sformułowanych w k.p.a. w takim zakresie, w jakim nie zostały uregulowane w Ordynacji podatkowej. Dotyczy to w szczególności zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Należy natomiast

[79] *Ibidem*, s. 48.
[80] *Ibidem*, s. 50–51.
[81] *Ibidem*, s. 51.
[82] *Ibidem*, s. 49.
[83] *Ibidem*, s. 50.
[84] *Ibidem*, s. 49.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

uznać za wiążące ustalenia doktryny i orzecznictwa dokonane na gruncie zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniu podatkowym[85].

NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2000 r.[86] orzekł, że:

> Zasady ogólne postępowania podatkowego są integralną częścią przepisów regulujących procedurę podatkową i są dla organu podatkowego wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym – jak podkreślono w orzecznictwie i literaturze przedmiotu – art. 122 o.p. (art. 7 k.p.a.) jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący do załatwienia sprawy zgodnie z tą zasadą. Wykładnia ta, dotycząca art. 7 k.p.a., bez wątpienia zachowuje swoją aktualność także w świetle regulacji zawartej w art. 122 o.p.

Na podstawie art. 3 § 3 k.p.a. spod zakresu stosowania kodeksu została wyłączona tzw. wewnętrzna sfera stosunków w administracji publicznej[87]. Przepisów k.p.a. nie stosuje się do postępowań wynikających z: 1) nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi (art. 3 § 3 pkt 1 k.p.a.), 2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 3 pkt 2 k.p.a).

Jak wynika z powyższego, w wewnętrznej sferze działania organów administracji publicznej można wyróżnić dwie grupy stosunków podporządkowania: 1) relacje nadrzędności i podległości między organami administracji publicznej (stosunki nadrzędności organizacyjnej), 2) stosunki podległości służbowej pracowników organów administracji publicznej. W procesie realizacji stosunków wewnętrznych administracji publicznej wydawane są akty o charakterze generalnym i akty administracyjne indywidualne[88], które mają w przeważającej części charakter aktów wewnętrznych. Nie mają one adresata znajdującego się na zewnątrz struktury organów administracji[89]. Zaznaczyć należy jednak, że akty władztwa wewnętrznego o charakterze indywidualnym nie są decyzjami administracyjnymi nie ze względu na charakter adresata takiego aktu, który jest podporządkowany organizacyjnie lub służbowo podmiotowi wydającemu akt, lecz ze względu na charakter sprawy, w której taki akt jest wydawany[90]. Takim aktem będzie zwłaszcza polecenie służbowe indywidualne. Polecenie służbowe ogólne również powinno być tak samo traktowane[91].

---

[85] Por. A. Matan, *op. cit.*, s. 92.

[86] I SA/Ka 2160/98, Lex nr 43969.

[87] R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 15.

[88] *Ibidem*.

[89] J. Borkowski, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 32.

[90] Zob. Z.R. Kmiecik, E. Kosieradzka, *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8, s. 5 i n.

[91] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Warto zauważyć, że we wskazanych grupach stosunków podporządkowania, o których mowa w art. 3 § 3 pkt 1 i 2 k.p.a., mamy do czynienia z procedurami „obsługującymi" realizację norm prawnych nienależących do powszechnego prawa administracyjnego. Odmienna charakterystyka tych norm sprawia, że postępowanie administracyjne „przykrojone" do stosowania powszechnego prawa administracyjnego nie może stanowić wzorca dla procedur organizacyjnych, o których mowa we wskazanym przepisie[92].

Wyjaśnienia wymaga zawarte w art. 3 § 3 pkt 2 zastrzeżenie: „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej", sugerujące swojego rodzaju „warunkowość" wyłączenia wskazanych w tym przepisie kategorii postępowań spod zakresu stosowania przepisów k.p.a.[93] W. Dawidowicz, oceniając to zastrzeżenie, podkreśla, że nawet gdyby takie przepisy istniały, należałoby uznać je za „pozbawione mocy prawnej", a to dlatego, że „postępowanie administracyjne ze swoimi urządzeniami procesowymi mającymi na celu ochronę interesu prawnego strony nie nadaje się do zastosowania w sprawach wynikających na gruncie stosunków nadrzędności i podległości"[94]. Ocena taka nie wyklucza możliwości odwoływania się w tych przepisach do niektórych „technicznych" rozwiązań znanych przepisom o postępowaniu administracyjnym, np. dotyczących zasad doręczania pism, obliczania terminów czy sporządzania niektórych pism. „Tego rodzaju rozwiązania należałoby oceniać jednak nie w płaszczyźnie »upodabniania się« rozpatrywanych procedur do postępowania administracyjnego, lecz wyłącznie przez pryzmat określonych technik legislacyjnych"[95].

Przepisów k.p.a. nie stosuje się także w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a.). Organy te zatem będą stosować przepisy kodeksu tylko w zakresie wyraźnie uregulowanym w ustawach szczególnych[96]. Problematyka polskich przedstawicielstw dyplomatycznych została uregulowana w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej[97]. Ustawa ta określa m.in. organizację i funkcjonowanie służby zagranicznej oraz szczególne prawa i obowiązki osób wchodzących w jej skład[98]. Sposób załatwiania spraw przez konsulów normuje zarządzenie MSZ z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem[99].

---

[92] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 47.

[93] *Ibidem*.

[94] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 36–37; E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 47.

[95] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 47.

[96] T. Woś, *op. cit.*, s. 90–91.

[97] T.j. Dz.U., nr 128, poz. 1403 ze zm.

[98] T. Woś, *op. cit.*, s. 91.

[99] M.P., nr 35, poz. 233.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Konkludując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że przepisy k.p.a. odnoszące się do ogólnego postępowania administracyjnego stanowią obszar pełnego działania zasad ogólnych[100]. W doktrynie i judykaturze panuje zgodny pogląd, że powinny być one stosowane we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, łącznie z trybami nadzwyczajnymi weryfikacji decyzji ostatecznych. Zakres obowiązywania i stosowania zasad ogólnych nie ogranicza się do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Mimo braku odpowiedniego odesłania NSA wielokrotnie wskazywał, stosując wykładnię systemową, że niektóre zasady ogólne mają pełne zastosowanie także w administracyjnych postępowaniach uproszczonych. Podkreślić należy, że zasady ogólne powinny być stosowane również w stosunku do postępowań pozakodeksowych, unormowanych w innych aktach regulujących procedurę administracyjną. Warto zwrócić uwagę na fakt, że Ordynacja podatkowa jest wzorowana na przepisach k.p.a. W ustawie tej wyodrębniono w dziale IV zbieżny z przepisami k.p.a. katalog zasad ogólnych postępowania podatkowego. Nie ulega wątpliwości, że zasady ogólne k.p.a. pełnią też istotną rolę w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W postępowaniu tym nie wyodrębniono katalogu zasad i przez art. 18 u.p.e.a. należy odpowiednio stosować zasady ogólne właściwe dla k.p.a.[101]

BIBLIOGRAFIA

Antonów K., *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2007, nr 10.

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

Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007.

Borkowski J., [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.

Hauser M., *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008.

Hauser R., Skoczylas A., *Odpowiednie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.

Hauser R., Skoczylas A., *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie uchwalenia k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa – Poznań 1987.

Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 1999.

[100] E. Bojanowski, *op. cit.*, s. 51.

[101] P. Krzykowski, *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*, s. 442.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
Kmiecik Z.R., Kosieradzka E., *Mit o adresacie decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8.
Krzykowski P., *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie uchwalenia k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
Kuźniar J., *Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych" 2002, nr 11.
Martysz C., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007.
Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007.
Nowacki J., *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo" 1964, z. 3.
Postanowienie SN z dnia 8 lipca 1998 r., III CZP 17/98, OSNC 1999, nr 1, poz. 19.
Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 12.
Uchwała SN z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 39/93, OSNC 1993, nr 10, poz. 178.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267).
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 z poźn. zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 ze zm.).
Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 153, poz. 1227 ze zm.).
Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 111, poz. 765 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz.U., nr 128, poz. 1403 ze zm.).
Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012.
Woś T., [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
Wróbel A., [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.
Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.
Wróbel A., *Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnych i rentowych*, red. B. Wagner, M. Nowak, Gniezno 2008.
Wyrok NSA z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158.
Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000 r., I SA/Ka 2160/98, Lex nr 43969.
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2003 r., III SA 2585/02, Lex nr 148901.
Wyrok SN z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04, OSNP 2005, nr 8, poz. 115.
Zarządzenie MSZ z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P., nr 35, poz. 233).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 23:53:15

SUMMARY

The issue of applicability of general principles included in Articles 6–16 of the Code of Administrative Procedure is a controversial and a disputable one. Applicability of general principles in jurisdictional procedure, in other procedures regulated by the Code of Administrative Procedure and in the procedures regulated by provisions other than those included in the Code of Administrative Procedure, will be analysed. The doctrine presents different opinions concerning the force of applicability of general principles in those procedures. One thing is certain: general principles of the Code of Administrative Procedure are legal norms which have been singled out in jurisdictional administrative procedure where they fully apply. The range of applicability of general principles of the Code of Administrative Procedure is not limited only to jurisdictional administrative procedure; some principles apply fully to summary procedures due to their nature and specificity. Additionally, general principles of the Code of Administrative Procedure should be also applied to procedures not regulated by codes, which are regulated by other acts concerning administrative procedure.

Keywords: general principles of administrative procedure; applicability of general principles; administrative procedure; the Code of Administrative Procedure