Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

Zbigniew R. Kmiecik

Proceduralny stosunek administracyjnoprawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Procedural administrative law relation in general administrative proceedings

I

Wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego powoduje nawiązanie stosunku proceduralnego między organem a stroną (stronami) oraz między organem a potencjalnymi (nieobligatoryjnymi) uczestnikami postępowania.

Stosunki proceduralne są konstruowane na podstawie przepisów postępowania administracyjnego. Łączą one organ prowadzący postępowanie, stronę (strony) oraz pozostałych uczestników tego postępowania, określając ich wzajemne prawa i obowiązki.

Stosunki proceduralne, łączące strony z organem w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, są ponadto w charakterystyczny sposób powiązane z prawem materialnym. Postępowanie to wszczyna się bowiem ze względu na potrzebę zindywidualizowania i skonkretyzowania (urealnienia) praw lub obowiązków zawartych w normach prawa materialnego, a kończy aktem, który wiążąco przypisuje prawo lub obowiązek stronie lub stronom postępowania. Strony są więc jednocześnie podmiotami stosunku materialnoprawnego łączącego je z organem, który powstanie z chwilą wydania takiego aktu (decyzji), a potencjalnie istnieje wcześniej.[1] Za moment powstania potencjalnego stosunku materialnoprawne-

[1] Por. J. Lang [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 27, a także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 305–306. Jak podkreśla J. Lang, cecha ta odróżnia stosunki proceduralne w ramach postępowania jurysdykcyjnego od stosunków procedural-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

go należy uznać: a) w przypadku spraw rozstrzyganych na wniosek ze skutkiem *ex nunc* – moment wniesienia żądania przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku, czyli moment wszczęcia postępowania (pod warunkiem jednak, że zrealizowana została hipoteza normy prawnej, przewidującej przyznanie uprawnienia lub zniesienie obowiązku); b) w przypadku spraw rozstrzyganych z urzędu ze skutkiem *ex nunc* – moment spełnienia przesłanek, z którymi ustawa wiąże możliwość lub powinność nałożenia określonych obowiązków; c) w przypadku spraw rozstrzyganych ze skutkiem *ex tunc* – moment spełnienia przesłanek, z którymi ustawa wiąże nabycie określonych uprawnień lub powstanie obowiązków z mocy prawa.

Jak wynika z powyższych uwag, potencjalny stosunek materialnoprawny ma w zasadzie charakter pierwotny wobec stosunku procesowego lub też powstaje najpóźniej z chwilą wszczęcia postępowania. (Może się jednak zdarzyć, że postępowanie zostanie uruchomione przedwcześnie, tj. mimo braku zrealizowania normatywnego stanu faktycznego, niejako w oczekiwaniu na jego zrealizowanie w toku postępowania – w takich wypadkach stosunek procesowy będzie wyprzedzał powstanie nawet potencjalnego stosunku materialnoprawnego.) Natomiast realny stosunek materialnoprawny zawsze jest następczy wobec procesowego, gdyż powstaje on wraz z wydaniem decyzji merytorycznej. Co wiecej, stosunek procesowy zostaje nawiązany, gdy nie wiadomo jeszcze, czy w ogóle powstanie odpowiedni stosunek merytoryczny (organ może bowiem nie uwzględnić żądania strony albo umorzyć postępowanie).

II

W doktrynie często utożsamia się powstanie administracyjnego stosunku materialnoprawnego (należy rozumieć: potencjalnego, choć nie zawsze jest to zaznaczane) z powstaniem sprawy administracyjnej (w znaczeniu materialnoprawnym)[2], a istnienie tak rozumianej sprawy z „przedmiotowością" (tj. brakiem podstaw do umorzenia) postępowania.[3] Takie stanowisko wydaje się błędne.

Sprawą administracyjną jest kwestia udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi możliwość (albo obowiązek) przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, stanowiącego przedmiot sprawy, w stanie faktycznym istniejącym w momencie wydawania decyzji. Należy dodać, że nie chodzi tu o realną możli-

nych łączących podmioty innych postępowań administracyjnych, np. postępowania egzekucyjnego czy postępowania w sprawach skarg i wniosków.

[2] Zob. np. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13; T. Woś, *Pojęcie „sprawy" w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 333–334; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33.

[3] Zob. np. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 385–386.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

wość konkretyzacji normy materialnej, lecz jedynie o potencjalną (teoretyczną) możliwość. W przeciwnym razie w przypadku zakończenia postępowania decyzją negatywną należałoby uznać, że mieliśmy *de facto* do czynienia jedynie z prawdopodobieństwem istnienia sprawy, a nie ze sprawą.

Fakty nie decydują więc o sprawie, tylko o sposobie jej załatwienia. Stan faktyczny jest elementem sprawy tylko w takim sensie, że jego postać przesądza o treści decyzji merytorycznej, która zostanie wydana.

W istocie w postępowaniu wszczętym na żądanie wystarczy, że istnieje teoretyczna (potencjalna) możliwość przyznania uprawnienia stronie (tzn. istnieje przepis, który przewiduje przyznanie takiego uprawnienia w drodze decyzji), aby postępowanie uznać za wszczęte, a sprawę za zaistniałą[4], i aby nie można było mu zarzucić bezprzedmiotowości. Taka możliwość z punktu widzenia stanu faktycznego istnieje w zasadzie zawsze, o ile istnieje podmiot, który wskazany jest w podaniu jako autor żądania, oraz – gdy chodzi o określenie sytuacji prawnej rzeczy – gdy istnieje ta rzecz. Jeżeli postępowanie wszczynane jest na wniosek, uzewnętrzniona wola przyszłego adresata decyzji jest więc w zasadzie wystarczającym, nie zaś dopełniającym, elementem stanu faktycznego, warunkującego powstanie sprawy.

W postępowaniu wszczętym z urzędu wystarczy natomiast, że zachodzi podejrzenie istnienia faktów uzasadniających nałożenie obowiązku na jakiś podmiot, aby można było mówić o powstaniu sprawy, a co za tym idzie – aby postępowanie skutecznie wszcząć. W przypadku niepotwierdzenia się takiego podejrzenia w toku postępowania albo zmiany okoliczności faktycznych, powodującej niemożność dokonania pozytywnej subsumpcji, organ powinien stwierdzić brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku, a nie umorzyć postępowanie. Odmowa nałożenia obowiązku byłaby adekwatna tylko wtedy, gdy inicjatorem postępowania był prokurator, RPO lub organizacja społeczna; w przypadku postępowania wszczętego z inicjatywy organu taka treść decyzji byłaby niezręcznością językową, zważywszy, że nikt tego nie żądał.

Sprawa administracyjna jest przedmiotem postępowania, ale nie wynika stąd, że bezprzedmiotowość równa się brakowi sprawy. Postępowanie może bowiem być bezprzedmiotowe pomimo istnienia sprawy (np. postępowanie wszczęte w tej samej sprawie). Bezprzedmiotowość postępowania, stanowiąca – zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. – podstawę do jego umorzenia, to bowiem nie brak przedmiotu postępowania, czyli sprawy, tylko bezzasadność jego kontynuowania wobec niemożliwości wydania ani decyzji pozytywnej, ani negatywnej. Chodzi więc

[4] Nie można zatem uznać, że sama „treść żądania tworzy sprawę administracyjną" (bez względu na tę treść), jak twierdzi W. Dawidowicz (*Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 71).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

raczej o bezprzedmiotowość w znaczeniu powszechnie przyjętym, a nie brak przedmiotu.[5]

Pełna realizacja normatywnego stanu faktycznego nie jest warunkiem „przedmiotowości" postępowania, tylko warunkiem wydania decyzji pozytywnej, czyli zgodnej z celem inicjatora postępowania (tj. przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest na żądanie, albo cofnięcia uprawnienia lub nałożenia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest z urzędu); innymi słowy, warunkiem wydania decyzji zmieniającej zakres praw i obowiązków adresata. Nie można twierdzić, że postępowanie jest „przedmiotowe" tylko wtedy, gdy zrealizowana została hipoteza normy prawnej, gdyż w ten sposób zaciera się różnica między przesłankami wydania decyzji umarzającej i przesłankami wydania decyzji odmownej! Przyjmując takie założenie, nie można by nigdy wydać decyzji odmownej, lecz tylko albo pozytywną, albo umarzającą.

Istnienie określonych okoliczności faktycznych ma znaczenie w kontekście bezprzedmiotowości postępowania tylko wtedy, gdy wydana decyzja dotyczy sytuacji prawnej rzeczy. Wówczas – jeśli np. budynek będący samowolą ulegnie całkowitemu zniszczeniu albo zwierzę zakażone chorobą zakaźną i przeznaczone do uboju sanitarnego padnie, zaistnieje podstawa do umorzenia postępowania, analogicznie jak w wypadku, gdy umrze osoba ubiegająca się o uprawnienie lub którą organ chce obciążyć obowiązkiem.

We wszystkich innych przypadkach zmiany faktów prawotwórczych organ I instancji powinien wydać decyzję odmowną (gdy postępowanie było wszczęte na żądanie)[6] albo decyzję stwierdzającą brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku (gdy postępowanie było wszczęte z urzędu).[7] Jeśli np. po wszczęciu postępowania w sprawie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej sytuacja materialno-bytowa osoby ubiegającej się o świadczenie ulegnie diametralnej zmianie, to organ nie może wydać decyzji o umorzeniu postępowania, tylko decyzję odmowną.[8] Słusznie zauważono w wyroku NSA z 12 października 1987 r. (IV SA 3334/87), że nie znajduje uzasadnienia w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie, w której strony są zainteresowane wynikiem merytorycznym (o ile orzeczenie co

[5] Odmiennie G. Łaszczyca, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 30. W konsekwencji autor rozumie *de facto* przez przedmiot postępowania nie sprawę administracyjną, lecz zespół okoliczności niezbędnych do tego, aby można było wydać decyzję merytoryczną, czy też – odwracając punkt widzenia – zespół okoliczności będących przeciwieństwem przypadków, w których nie można wydać decyzji merytorycznej (*ibidem*, s. 33–34).

[6] Może to być nie tylko odmowa przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku, ale także odmowa nałożenia obowiązku – gdy postępowanie zostało wszczęte na żądanie prokuratora, organizacji społecznej lub RPO.

[7] Odmowa nałożenia obowiązku jest niemożliwa, gdyż nikt o niego się nie upominał.

[8] Por. odmiennie M. Kamiński, *op. cit.*, s. 386.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

do istoty sprawy nie stało się niemożliwe). W przytoczonej przykładowo sytuacji organ mógłby zatem umorzyć postępowanie tylko wtedy, gdyby strona sama o to wystąpiła w związku ze zmianą jej sytuacji bytowej. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA z 18 kwietnia 1995 r. (SA/Łd 2424/94)[9], nie można załatwić sprawy decyzją umarzającą także wówczas, gdy okoliczności podnoszone przez sam organ (z urzędu), wymagające przeprowadzenia w sposób zupełny i wyczerpujący postępowania administracyjnego, okażą się nie mieć miejsca.

Odmiennie rzecz przedstawia się w postępowaniu przed organem II instancji. Zaistnienie okoliczności przekształcających istotnie stan faktyczny (ale nieunicestwiających rzeczy, której sytuacja prawna ma być określona) wyklucza możliwość wydania decyzji merytorycznej (odmownej), ale nie dlatego, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, lecz dlatego, że przerwana została tożsamość sprawy. W takim wypadku organ odwoławczy powinien – jak się wydaje – uchylić decyzję organu I instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.[10]

III

Treścią, a zarazem istotą stosunku administracyjnoprawnego są, jak przyjmuje się powszechnie w doktrynie, wynikające z niego uprawnienia i obowiązki, jakie wobec siebie mają podmioty danego stosunku.[11] Wraz ze wszczęciem postępowania zaczynają zatem funkcjonować przede wszystkim procesowe uprawnienia i obowiązki organu administracji wobec stron oraz procesowe uprawnienia i obowiązki stron wobec organu. *Prima facie* wydaje się, że jurysdykcyjne postępowanie administracyjne charakteryzuje się pełnym stosunkiem proceduralnoprawnym: tak organ, jak i strona mają określone prawa i obowiązki proceduralne, w odróżnieniu np. od postępowania skargowo-wnioskowego, gdzie autor skargi ma tylko uprawnienia i zajmuje pozycję bardziej bierną. Czy jest tak rzeczywiście? Poniższe rozważania stanowią próbę odpowiedzi na to pytanie.

IV

Abstrahując od tego, czy powinności organu wobec stron i innych uczestników w postępowaniu administracyjnym mają charakter obowiązków w ścisłym tego słowa znaczeniu (biorąc pod uwagę skutki ich niedopełnienia), należy zauważyć, że w niektórych sytuacjach procesowych nie jest jasne, czy na organie

[9] ONSA 1996, nr 2, poz. 80.

[10] Nawiasem mówiąc, taka właśnie okoliczność powinna być dodana do okoliczności uzasadniających wydanie decyzji kasacyjnej.

[11] Tak np. Z. Duniewska [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 49.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

ciąży w ogóle powinność określonego zachowania. Dotyczy to nie tylko wypadków, gdy ustawodawca posługuje się zwrotami nieostrymi (niedookreślonymi) przy opisie sytuacji, z którymi związana jest konkretna powinność organu[12], albo określa tylko część takich sytuacji.[13] Wątpliwości takie wynikają także z wad legislacyjnych.

Wątpliwości zachodzą przede wszystkim w związku z żądaniem dowodowym strony. Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a. organ prowadzący postępowanie obowiązany jest uwzględnić żądanie dowodowe strony, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Kodeks reguluje odrębnie sytuację, gdy żądanie dowodowe strona zgłasza już po zakończeniu – prowadzonego w formie „gabinetowej" lub na rozprawie – postępowania dowodowego (§ 2). Wynika stąd, że zamiarem ustawodawcy było odmienne unormowanie omawianej kwestii dla tego rodzaju sytuacji (tj. przyznanie organowi szerszej możliwości odrzucenia żądania dowodowego strony, gdy jest ono zgłoszone po zakończeniu postępowania dowodowego), chociaż nie wskazuje na to niefortunna redakcja przepisu art. 78 § 2 k.p.a. Kodeks stanowi mianowicie, że gdy strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, wówczas organ może nie uwzględnić takiego żądania, jeżeli dotyczy ono okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Jednocześnie zastrzega jednak, że nawet w takiej sytuacji (tj. po zakończeniu postępowania dowodowego) organ nie może nie uwzględnić żądania strony, jeżeli dotyczy ono okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Zastrzeżenie to powoduje, że – w świetle wykładni językowej – w istocie nie ma różnicy między prawem organu do nieuwzględnienia żądania dowodowego strony w trakcie postępowania dowodowego i po jego zakończeniu. W obu przypadkach bowiem organ musi uwzględnić takie żądanie, jeżeli dotyczy ono okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia językowa przepisu art. 78 k.p.a.

Jedyna logiczna interpretacja analizowanego przepisu jest możliwa przy założeniu, że „znaczenie dla sprawy" dowodzonej okoliczności w rozumieniu art. 78 § 2 nie jest tożsame ze „znaczeniem dla sprawy" w rozumieniu art. 78 § 1. Przyjęcie takiego założenia narusza wprawdzie zakaz wykładni homonimicznej, wydaje się jednak, że jest ono w tym przypadku konieczne, aby uniknąć konstatacji, że druga część art. 78 jest zbędna, gdyż – stwarzając pozory odmiennej regulacji – powtarza w istocie (tylko z innego punktu widzenia) rozwiązanie przyjęte w § 1. Ocena tego, czy dana okoliczność faktyczna, mająca być przedmiotem dowodu, ma znaczenie dla sprawy, czy nie, powinna zatem opierać się na odmiennych kryteriach w sytuacji, gdy strona żąda przeprowadzenia dowodu po zakończeniu postępowania dowodowego, niż wtedy gdy strona zgłasza żądanie dowodo-

[12] Np. dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (art. 31 § 1 i 2 k.p.a.).
[13] Np. obowiązek informowania stron i innych uczestników postępowania.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

we w czasie rozprawy lub w toku przeprowadzania dowodów w innym trybie. W pierwszej sytuacji do uznania, że dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy, decydujący jest jej stosunek do przedmiotu sprawy, tzn. istnienie lub brak związku z nim. W cytowanym wyroku z 15 grudnia 1995 r. NSA uznał:

> Przedmiotem dowodu musi być okoliczność mająca znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.), a więc dotycząca przedmiotu sprawy i mająca znaczenie prawne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Okoliczność faktyczna ma znaczenie dla sprawy, jeżeli jej stwierdzenie jest niezbędne (potrzebne) do ustalenia zgodnego z prawdą obiektywną stanu faktycznego, odpowiadającego hipotezie stosowanej normy materialnej, a więc stanu faktycznego, na podstawie którego organ podejmuje rozstrzygnięcie.

Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 78 § 1 k.p.a. to okoliczność będąca przedmiotem dowodu ma być oceniana pod kątem znaczenia dla sprawy, a nie dowód. Dowód można uznać za nieistotny dla sprawy, gdy dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. To zaś, czy dana okoliczność ma znaczenie dla sprawy czy nie, jest faktem niezależnym od tego, czy została ona już udowodniona. Wynika stąd, że żądanie dowodowe zgłoszone przez stronę w toku postępowania dowodowego organ obowiązany jest uwzględnić nawet wtedy, gdy okoliczność będąca przedmiotem dowodu została już stwierdzona, o ile ma ona znaczenie dla sprawy. Rozstrzygając w kwestii dopuszczenia dowodu zgłoszonego przez stronę w toku postępowania dowodowego, organ nie może więc kierować się tym, czy dowód ten pozwoli stwierdzić nową, nieustaloną jeszcze okoliczność. Jedynym kryterium, jakie organ powinien mieć w tym momencie na uwadze, jest ocena dowodzonej okoliczności pod kątem jej związku z przedmiotem sprawy.

Jeżeli natomiast strona zgłasza żądanie dowodowe po zakończeniu postępowania dowodowego, możemy wyróżnić dwie sytuacje: pierwsza ma miejsce wtedy, gdy przedmiotem wnioskowanego dowodu jest okoliczność niestwierdzona wcześniej innymi dowodami, druga – gdy przedmiotem dowodu jest okoliczność już udowodniona. W pierwszej sytuacji znaczenie dla sprawy okoliczności będącej przedmiotem zgłoszonego dowodu ocenia się tak jak wtedy, gdy strona żąda przeprowadzenia dowodu w toku postępowania dowodowego. Jeżeli zaś przedmiotem dowodu zgłoszonego po zakończeniu postępowania dowodowego jest okoliczność już stwierdzona innymi dowodami, znaczenie tej okoliczności dla sprawy powinno być oceniane według sposobu jej stwierdzenia w stosunku do interesu strony występującej z żądaniem. Istotne jest więc to, czy dana okoliczność została stwierdzona zgodnie z interesem strony, czy nie. W tej fazie postępowania organ powinien dopuścić dowód dotyczący okoliczności już stwierdzonej inny-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

mi dowodami tylko wtedy, gdy okoliczność ta została stwierdzona na niekorzyść strony, a strona żąda przeprowadzenia przeciwdowodu.[14]

Wątpliwości co do okoliczności, w których na organie ciąży powinność określonych działań, powstają także na tle przepisu art. 99 k.p.a., zobowiązującego organ administracji publicznej do podjęcia niezbędnych kroków w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia zawieszonego postępowania. Zgodnie z jego literalnym brzmieniem organ jest zobowiązany bezwarunkowo do poczynienia tego rodzaju kroków jedynie w sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte z urzędu (art. 99 zd. pierwsze). Jeżeli natomiast inicjatorem wszczęcia postępowania była strona, ustawa obliguje organ do takich działań tylko wtedy, gdy „interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy" (art. 99 zd. drugie). Takie zróżnicowanie obowiązków organu administracji publicznej zostało negatywnie ocenione w literaturze[15], jako wprowadzające niczym nieuzasadnioną dyskryminację spraw administracyjnych wszczętych przez obywatela.

Niezależnie od tego argumentu, przeciwko przyjętemu w art. 99 k.p.a. rozwiązaniu przemawiają też względy systemowe, a zwłaszcza jego niezgodność z treścią art. 34 k.p.a. i art. 100 k.p.a. Przepis art. 34 k.p.a. obliguje organ prowadzący postępowanie do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby niezdolnej do czynności prawnych. Obowiązek ten – w świetle powyższego przepisu – ciąży na organie niezależnie od tego, czy postępowanie wszczynane jest na wniosek, czy też z urzędu. Ustawa nie ogranicza też istnienia tego obowiązku do określonej fazy postępowania, np. fazy wszczęcia. Co więcej, realne przypadki wykonywania przez organ tego obowiązku dotyczą właśnie sytuacji, gdy strona utraciła zdolność procesową w toku postępowania. Porównanie przepisów art. 12–14 k.c. i art. 34 k.p.a. prowadzi bowiem do wniosku, że w fazie wszczęcia postępowania potrzeba wystąpienia przez organ do sądu z wnioskiem o ustanowienie przedstawiciela dla osoby niemającej pełnej zdolności procesowej może się pojawić jedynie w wyjątkowych wypadkach.[16] Rozwiązanie przyjęte w art. 99 k.p.a. nie tworzy też spójnej regulacji z przepisem art. 100 k.p.a., który zobowiązuje organ administracji publicznej do podjęcia kroków w celu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, które wynikło w toku postępowania, jeżeli jego rozstrzygnięcie jest niezbędne dla wydania decyzji. Również ten obowiązek spoczywa na organie prowadzącym postępowanie niezależnie od tego, z czyjej

[14] Por. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowanie administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 166.

[15] Zob. zwłaszcza W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 132; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 445; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 546–547; A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 78.

[16] J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 272.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

inicjatywy zostało ono wszczęte. Organ realizuje ten obowiązek, zwracając się do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie kwestii prejudycjalnej albo wzywając stronę do takiego wystąpienia (jeżeli jej wniosek jest niezbędny do rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego); w przypadku zaś gdy strona nie zastosuje się do wezwania – rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie. W każdym przypadku, gdy powstanie kwestii prejudycjalnej uniemożliwia załatwienie sprawy, organ jest więc zobowiązany doprowadzić do usunięcia tej przeszkody. Konsekwencja w sposobie unormowania obowiązków organu po zawieszeniu postępowania nakazywałaby przyjęcie podobnego rozwiązania w sytuacji, gdy przeszkodą w kontynuowaniu postępowania jest utrata zdolności do czynności prawnych przez stronę lub jej przedstawiciela ustawowego.

Niejasno rysują się także wyznaczniki sytuacji, w jakich organ powinien uczynić zadość powinnościom wynikającym z zasady informowania stron i innych uczestników postępowania (art. 9 k.p.a.). O ile nie nastręcza trudności stwierdzenie takiej powinności w przypadkach, z którymi ustawa wiąże wyraźny obowiązek pouczenia stron o określonych kwestiach (np. konkretnych uprawnieniach, jakie im przysługują, terminach do ich dokonania, skutkach prawnych konkretnych działań organu i stron albo ich braku), o tyle w innych sytuacjach mogą pojawiać się wątpliwości. Trudno bowiem wymagać, aby organ na każdym etapie postępowania informował strony i innych uczestników o konsekwencjach wszelkich okoliczności, jakie hipotetycznie mogą zaistnieć. Aby zaktualizował się obowiązek organu ustanowiony w art. 9 k.p.a., musi istnieć przyczyna uzasadniająca celowość poinformowania o pewnych kwestiach prawnych. Określona sytuacja procesowa jest wystarczającym powodem udzielenia informacji tylko w tych przypadkach, z którymi ustawa wiąże wyraźny obowiązek pouczenia.[17] W innych zaś należy odwoływać się do okoliczności pozaprocesowych, takich zwłaszcza jak cechy strony czy jej sytuacja osobista. Jeżeli zatem z braku udzie-

[17] Wyjątkowo sytuacja procesowa może sama w sobie stanowić wystarczającą podstawę do udzielenia pouczenia, mimo braku wyraźnego nakazu ustawowego dla organu. Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 1992 r. nr 4, poz. 16 ze zm.) stanowiła w nieobowiązującym już art. 190 ust. 1, że wniosek o skierowanie do służby zastępczej poborowy może złożyć „w dniu stawienia się przed rejonową komisją poborową albo najpóźniej w dniu doręczenia mu karty powołania". Przepis ten w istocie określał więc okres do dokonania czynności procesowej, którego pierwszym dniem był dzień stawienia się poborowego przed rejonową komisją poborową, a ostatnim – dzień doręczenia mu karty powołania. Na gruncie tego przepisu NSA – wychodząc z treści art. 9 k.p.a. – uznał, że poborowego należy poinformować o przysługującym mu uprawnieniu już na posiedzeniu rejonowej komisji poborowej, a najpóźniej w dniu doręczenia mu karty powołania, aby umożliwić mu nadanie wniosku przed upływem tego dnia w urzędzie telekomunikacyjnym (art. 57 § 5 k.p.a.). Niedopełnienie przez organ tego obowiązku stanowić miało, zdaniem Sądu, podstawę do przywrócenia terminu, na wniosek poborowego, na zasadach określonych w art. 58 k.p.a. (zob. wyrok NSA z 15 października 1992 r., SA/Ka 766/92, OSP 1994, nr 5, poz. 100, z glosą J. Borkowskiego).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

lenia informacji o określonej kwestii strona czyni uzasadnienie swojego żądania (np. prośby o przywrócenie terminu albo odwołania od decyzji), to organ rozpatrujący takie żądanie – odmawiając jego uwzględnienia – nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku na organy rozpatrujące sprawy w trybie administracyjnym udzielania stronom pouczenia, którego oczekiwała strona. W. Taras zauważa:

> Obowiązki informacyjne administracji publicznej są stopniowalne i powinny być realizowane tym intensywniej, im bardziej jednostka jest uzależniona od państwa, jak też im bardziej skomplikowana jest jej sytuacja faktyczna i prawna.[18]

Jeżeli np. zachowanie strony wskazuje, że nie zdaje sobie ona sprawy z konsekwencji nieuzasadnionego przekroczenia terminu i zamierza dokonać czynności w późniejszym terminie (np. zwraca się do organu przed upływem terminu do wniesienia odwołania o jego prolongatę), organ – stosownie do zasady zawartej w art. 9 k.p.a. – powinien pouczyć stronę o braku takiej możliwości i skutkach prawnych przekroczenia terminu.[19] Podobnie gdy z zachowania strony, zwłaszcza będącej cudzoziemcem, wynika, że nie zna ona podstawowych zasad prawa polskiego i postępowania przed organami państwowymi, i np. przed upływem terminu do wniesienia odwołania próbuje doprowadzić do zmiany decyzji, interweniując ustnie w urzędzie organu, to pracownik organu powinien pouczyć ją o konieczności zachowania jednej z form przewidzianych dla składania podań.[20]

V

Wiele kontrowersji wywołuje kwestia obowiązków organu i stron w zakresie inicjatywy dowodowej, a zwłaszcza konsekwencje jej nieprzejawiania.

W postępowaniu administracyjnym prawny obowiązek dowodzenia spoczywa na organie administracji publicznej, który – zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. – obowiązany jest z urzędu zebrać w sposób wyczerpujący i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Obowiązek dowodzenia (obejmujący zbieranie, przeprowadzanie i wskazywanie dowodów istotnych do wyjaśnienia stanu faktycznego) – w odróżnieniu od powinności dowodzenia wynikającej z ciężaru dowodu – znajduje swe źródło w innych wartościach niż własny interes prawny podmiotu, na którym spoczywa taki obowiązek. W głównej mierze uzasadniony jest koniecznością wykrycia prawdy obiektywnej. Z reguły obciąża on zatem przede wszystkim organ

[18] W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z 16 maja 2007 r., II OSK 719/06*, OSP 2008, nr 3, poz. 36, s. 243.

[19] Zob. wyrok NSA z 15 listopada 1995 r., SA/Wr 712/95, LEX nr 27056.

[20] Por. wyrok NSA z 10 grudnia 1999 r., V SA 946/99, LEX nr 49950, w którym uznano brak podstaw do przywrócenia terminu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

prowadzący postępowanie, gdy jest ono oparte na zasadzie oficjalności. Jego niedopełnienie może pociągać za sobą konsekwencje prawne, np. w postaci odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej.

Prawny obowiązek dowodzenia przez organ istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności znajduje podwójne uzasadnienie w postępowaniach wszczętych z urzędu. Wówczas wynika on bowiem nie tylko z potrzeby ustalenia prawdy obiektywnej, ale także z konieczności ochrony interesu społecznego (jeżeli okoliczności stanowiące przesłanki nałożenia na stronę określonego obowiązku nie zostaną wykazane, ochrona interesów strzeżonych przez organ nie zostanie zrealizowana w zamierzony przez niego sposób, tj. poprzez wydanie decyzji nakładającej na stronę obowiązek lub ograniczającej sferę jej uprawnień). Organ prowadzący postępowanie administracyjne – podobnie jak organy ścigania w sprawach karnych – w zasadniczej mierze sam więc realizuje inicjatywę dowodową, dopuszczając dowody przede wszystkim z urzędu. Strony mają co prawda prawo składania wniosków dowodowych (art. 78 § 1 k.p.a.), jednak skorzystanie z tego uprawnienia nie determinuje (a przynajmniej nie powinno determinować) wyniku postępowania w takim stopniu, jak bierność lub aktywność strony w procesie cywilnym. O ile bowiem strona procesu cywilnego, na której spoczywa „ciężar przytoczeń", nie może liczyć – w razie zaniechania realizacji tej powinności – na to, że inicjatywę w zakresie przeprowadzenia dowodów przejmie podmiot orzekający (sąd), o tyle strona postępowania administracyjnego – w razie nieskorzystania z prawa inicjatywy dowodowej – może i powinna oczekiwać od organu prowadzącego postępowanie podjęcia z urzędu czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego. W tym tkwi zasadnicza różnica pomiędzy uprawnieniem strony postępowania administracyjnego do zgłaszania wniosków dowodowych a „obowiązkiem" przytaczania dowodów przez strony procesu cywilnego. W istocie w obu przypadkach chodzi o uprawnienie, z tym że w postępowaniu cywilnym korzystanie z niego jest w znacznie większym stopniu niż w postępowaniu administracyjnym uzasadnione prakseologicznie (brak inicjatywy strony w zakresie poszukiwania dowodów przez organ może doprowadzić do nieudowodnienia faktu istotnego, a w rezultacie do niekorzystnego dla strony rozstrzygnięcia sprawy).[21]

[21] Różnica pomiędzy ciężarem dowodu, stanowiącym podstawę aktywności dowodowej stron broniących własnego interesu prawnego, a obowiązkiem dowodzenia, stanowiącym podstawę aktywności dowodowej organu procesowego, zaciera się w przypadku stron (podmiotów na prawach stron) broniących innych niż własny interesów prawnych (np. interesu innych podmiotów, interesu publicznego). Udział takich podmiotów jest charakterystyczny dla postępowań prowadzonych na zasadzie oficjalności, tj. postępowania karnego i postępowania administracyjnego. Doktryna procesu karnego tłumaczy na ogół ich aktywność w zakresie inicjatywy dowodowej wyłącznie obowiązkiem dowodzenia. Wydaje się jednak, że inicjatywę dowodową stron (podmiotów na prawach stron) broniących innych niż własny interesów prawnych można traktować również jako przejaw

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

W postępowaniu administracyjnym strona ma teleologiczny „obowiązek" (w wyjaśnionym wcześniej rozumieniu) dowodzenia w zasadzie tylko wtedy, gdy chodzi o fakt, z którego chce wywieść skutki prawne, a który stoi w sprzeczności z ustaleniami dokonanymi już przez organ na podstawie innych dowodów, oraz gdy przepis prawny wymaga w celu wykazania danej okoliczności faktycznej przedłożenia przez stronę określonego środka lub źródła dowodowego (z reguły dokumentu). Są to jedyne przypadki, gdy ciężar dowodu implikuje konieczność udowodnienia faktów przez stronę w postępowaniu administracyjnym pod rygorem odmowy pozytywnego załatwienia sprawy. W innych zaś uzasadnia on jedynie celowość skorzystania z prawa dowodzenia (z inicjatywy dowodowej). Organ może jednak nie dopuścić do zrealizowania przez stronę takiego uprawnienia, odrzucając jej żądanie dowodowe.

Ciężar dowodu (*onus probandi*)[22] obciąża w postępowaniu administracyjnym – podobnie jak w innych postępowaniach – podmioty, które z faktów istotnych wywodzą (korzystne dla siebie lub korzystne z punktu widzenia interesów, w których obronie występują) skutki prawne. Strona jest więc obciążona ciężarem

---

i efekt ciężaru dowodu. Sama konieczność obrony interesu państwa czy praworządności nie byłaby bowiem wystarczającym uzasadnieniem i motywem dla aktywności dowodowej takich podmiotów, gdyby reguła ciężaru dowodu miała inną treść, a więc gdyby np. brzmiała, że ciężar ten spoczywa na stronie, która zaprzecza. Wydaje się zatem, że prawny obowiązek dowodzenia i prakseologiczna powinność dowodzenia, wynikająca z ciężaru dowodu, mogą w niektórych przypadkach współistnieć jako czynniki leżące u podstaw inicjatywy dowodowej konkretnego podmiotu postępowania. Można więc stwierdzić, że względy obrony cudzych interesów same nie decydują o powinności dowodzenia, natomiast określają charakter tej powinności, czyniąc ją obowiązkiem prawnym. Te same uwagi można odnieść do zastępców procesowych stron.

[22] *Onus probandi* w aspekcie materialnym wskazuje na to, kto odnosi korzyść, a kto niekorzyść z udowodnienia lub nieudowodnienia faktu. Udowodnienie faktu należy rozumieć tu jako jego ustalenie, czyli uznanie za prawdziwe zdania o tym fakcie przez organ prowadzący postępowanie. Chodzi więc nie o przedstawienie przez strony środków dowodowych (dowodzenie w znaczeniu formalnym), ale o wynik operacji myślowej dokonywanej przez organ prowadzący postępowanie; o ocenę, czy zebrane środki dowodowe pozwalają uznać twierdzenie strony o faktach za prawdziwe. Instytucja ciężaru dowodu służy do kwalifikacji prawnej negatywnego wyniku postępowania dowodowego. Rozkład ciężaru dowodu określa, jaki wpływ na wynik postępowania ma nieudowodnienie pewnych faktów (kto poniesie wynikające z przepisów prawa materialnego negatywne konsekwencje ich nieudowodnienia). Funkcją reguły ciężaru dowodu jest umożliwienie organowi prowadzącemu postępowanie (poprzez wskazanie sposobu) merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w sytuacji, gdy nie udało się ustalić faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Podmiot prowadzący postępowanie nie może bowiem odmówić merytorycznego załatwienia sprawy ze względu na niemożliwość ustalenia stanu faktycznego. Reguła ciężaru dowodu w jego aspekcie materialnym nie jest więc adresowana do strony, tylko do podmiotu prowadzącego postępowanie (zob. P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, t. 1, Warszawa 2004, s. 34).

Onus probandi w aspekcie formalnym wskazuje na to, kto powinien przedstawiać dowody w celu stwierdzenia określonych faktów. Są to oczywiście te same osoby, na których spoczywa ciężar dowodu w aspekcie materialnym. W cywilistyce ciężar dowodu w aspekcie formalnym określany bywa jako tzw. ciężar przytoczeń (*onus proferendi*).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

dowodu przed wszystkim wtedy, gdy sama była inicjatorem wszczęcia postępowania albo gdy postępowanie zostało wszczęte w jej interesie przez organizację społeczną, prokuratora lub przez organ z urzędu (jeżeli okoliczności stanowiące przesłanki nabycia określonego uprawnienia nie zostaną wykazane, strona poniesie ujemne tego konsekwencje, gdyż organ wyda decyzję odmawiającą poszerzenia sfery jej praw, np. poprzez przyznanie jej uprawnienia albo zniesienie obowiązku). Uwzględniając rolę organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym, można zaryzykować stwierdzenie, że w postępowaniach wszczętych przez organ z urzędu uzasadnieniem dla jego inicjatywy dowodowej jest nie tylko obowiązek dowodzenia, wynikający z potrzeby ustalenia prawdy obiektywnej, ale także powinność dowiedzenia faktów istotnych z punktu widzenia interesu państwa lub jednostki samorządu, które organ reprezentuje (a więc powinność oparta na regule ciężaru dowodu). Inicjatywa dowodowa stron (przybierająca postać uprawnienia lub „obowiązku", w zależności od tego czy jest wskazana, czy niezbędna) zawsze więc jest przejawem spoczywającego na nich ciężaru dowodu (a co za tym idzie – jest mniej lub bardziej uzasadniona prakseologicznie), natomiast inicjatywa dowodowa podmiotu prowadzącego postępowanie – tylko niekiedy. Należy podkreślić jednak, że powinność organu wynikająca z ciężaru dowodu ma – podobnie jak obowiązek dowodzenia wynikający z potrzeby wykrycia prawdy obiektywnej – zawsze charakter obowiązku prawnego.

Zdaniem W. Chróścielewskiego i J. P. Tarny, jeśli ciężar dowodu spoczywa na stronie postępowania, obowiązek organu administracji, wypływający z zasady prawdy obiektywnej, ogranicza się do wezwania jej, aby przedstawiła stosowne dowody na okoliczność, która warunkuje korzystne dla niej rozstrzygnięcie sprawy.[23] Tezę tę można odnieść jedynie do sytuacji, gdy wykazanie danej okoliczności możliwe jest wyłącznie przy pomocy środków dowodowych znajdujących się w posiadaniu strony. Trudno natomiast przyjąć, aby w sytuacji, gdy dany fakt można ustalić np. na podstawie opinii biegłego lub zeznania znanego organowi świadka, organ prowadzący postępowanie miał uzależniać przeprowadzenie takich dowodów od złożenia przez stronę wniosków dowodowych.

W wyroku z 16 lutego 1999 r. (III SA 2322/98)[24] NSA stwierdził:

> [...] na gruncie postępowania administracyjnego ma w pełni zastosowanie zasada, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Wyciąganie jednak dla strony negatywnych skutków, w razie nieprzedstawienia przez stronę określonych dowodów, jest możliwe po uprzednim zakreśleniu stronie terminu do dostarczenia tych dowodów.

[23] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002, s. 98.

[24] LEX nr 38142.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

Konstrukcja powyższego orzeczenia sugeruje, jakoby w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu był – podobnie jak w procesie cywilnym – w zasadzie jedynym uzasadnieniem dla inicjatywy dowodowej, a zatem że w postępowaniu wszczętym na żądanie strony inicjatywa ta należy właściwie tylko do niej. Sugeruje tym samym, jakoby nieprzedstawienie przez stronę dowodów było – podobnie jak w procesie cywilnym – równoznaczne z negatywnym dla niej skutkiem, tj. nieudowodnieniem faktu. Tymczasem w postępowaniu administracyjnym nieprzedstawienie przez stronę dowodów co do określonego faktu nie przesądza o jego nieudowodnieniu, gdyż obowiązek dowodzenia spoczywa (i to w głównej mierze) na organie prowadzącym postępowanie. Wyrazem tego jest nie tylko treść art. 77 § 1 k.p.a., ale jednocześnie fakt, iż w kodeksie postępowania administracyjnego brak jest odpowiednika art. 232 k.p.c., który statuowałby „obowiązek" wskazywania przez strony faktów, z których wywodzą skutki prawne. Jak zauważa A. Wróbel w odniesieniu do postępowania administracyjnego, „to, że strona z reguły, w swym dobrze rozumianym interesie, powinna wykazywać pewną dbałość o przedstawienie środków dowodowych, jest kwestią faktu, a nie prawa".[25] Obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego kodeks postępowania administracyjnego ustanawia natomiast, jak zaznaczono, wobec organu prowadzącego postępowanie. Rozkład obowiązku dowodzenia pomiędzy strony a organ procesowy jest odzwierciedleniem modelu danego postępowania, wyrażającego się w stopniu jego kontradyktoryjności, ten zaś jest konsekwencją charakteru interesów (praw i obowiązków), których dotyczy dane postępowanie. W tej kwestii postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne wykazują zasadniczą odmienność. W procesie cywilnym chodzi o ochronę interesu prywatnego, a spór toczy się o prawa, którymi strona może swobodnie dysponować. Aktywna rola sędziego w takim postępowaniu rodziłaby zarzuty, że nie jest on neutralny w sporze. W postępowaniu administracyjnym zaś nie zawsze chodzi o rozstrzygnięcie sporu o prawo, a w szczególności o prawo, którym strona może swobodnie dysponować, wobec czego aktywna rola organu administracji publicznej w procesie wyszukiwania i gromadzenia materiału dowodowego jest w pełni uzasadniona i pożądana.[26] Postępowanie administracyjne nie jest i nigdy nie powinno być – za wzorem postępowania cywilnego – oparte na zasadzie prawdy formalnej. Nawet bowiem w przypadkach, gdy inicjatorem postępowania jest strona żądająca przyznania jej uprawnienia, organ powinien dążyć do wykrycia rzeczywistego stanu rzeczy, gdyż chodzi tu o uprawnienia wobec państwa, a nie wobec innych osób. W tym stanie rzeczy posiłkowanie się analogią z postę-

[25] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 507. Odmiennie Z. Janowicz (*op. cit.*, s. 228), zdaniem którego „obowiązek poszukiwania dowodów […] obarcza […] także stronę".

[26] Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 506–507.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

powaniem cywilnym przy ustalaniu podmiotów obowiązanych dowodzić faktów w postępowaniu administracyjnym jest również nieuzasadnione. Reasumując, można stwierdzić, że strony postępowania administracyjnego z zasady nie muszą przedkładać organowi dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą swoje żądania, pod rygorem ich nieudowodnienia.

VI

W doktrynie nie ma także zgodności co do tego, czy strona może odmówić złożenia zeznań. J. Służewski twierdzi, że „z wyjątkiem przypadków, w których przepisy prawne dozwalają na odmowę zeznań, przesłuchiwana strona ma obowiązek składania zeznań".[27] Również J. Jendrośka jest zdania, że w świetle rozwiązań kodeksowych „strona we własnej sprawie ma obowiązek zeznawać [...] i nie może odmówić zeznań".[28] Pogląd taki należałoby zaakceptować, gdyby przyjąć za J. Jendrośką[29], że strona zeznaje we własnej sprawie „w charakterze świadka". Osoby zeznające w charakterze świadka, które mogą odmówić składania zeznań, są bowiem enumeratywnie wyliczone w art. 83 § 1 k.p.a., tworząc zamknięty katalog, i nie ma wśród nich strony.

Przyjęcie takiego założenia jest jednak niedopuszczalne. Nakaz stosowania do przesłuchania strony przepisów dotyczących świadków (i to nie wszystkich) jest jedynie zwykłym zabiegiem legislacyjnym, zapobiegającym mnożeniu podobnie brzmiących przepisów, w żadnym wypadku nie oznacza zaś, że strona zeznaje „jako świadek" czy „w charakterze świadka". Taki wniosek byłby zresztą nie tylko zupełnie nieuprawniony w świetle art. 86 k.p.a., ale też sprzeczny z istotą pojęcia świadka, które oznacza osobę fizyczną zeznającą w cudzej sprawie co do faktów spostrzeżonych przez siebie lub przez inne osoby.

Strona może odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania w każdej sytuacji i bez konieczności podawania przyczyny odmowy. Artykuł 83 § 2 k.p.a., stanowiący o prawie świadka do odmowy odpowiedzi na pytanie, ma więc zastosowanie do strony jedynie wtedy, gdy chodzi o istotę zagwarantowanego w nim prawa. Nie stosuje się go natomiast w tej części, w której określa on przesłanki skorzystania z tego prawa. Podobnie nieograniczone prawo do odmowy odpowiedzi na pytania posiadają zresztą osoby bliskie strony, wymienione w art. 83 § 1 k.p.a., tj.: małżonek, wstępni, zstępni, rodzeństwo, powinowaci do pierwszego stopnia oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Skoro bowiem mogą one odmówić zeznań w całości, powołując się jedynie na tę

[27] J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 96.

[28] J. Jendrośka, *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 3, s. 27. Autor krytycznie ocenia jednak takie rozwiązanie.

[29] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

okoliczność, że łączy je ze stroną określony, obiektywnie istniejący i sprawdzalny stosunek, to tym bardziej okoliczność ta jest wystarczającą przesłanką prawa do nieudzielenia odpowiedzi na pojedyncze pytania. Można stwierdzić wobec tego, że w odniesieniu do stron oraz osób bliskich strony prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania wynika nie tyle z art. 83 § 2 k.p.a., co – na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus* – z przepisu zawartego w §1 tego artykułu. Artykuł 83 § 2 k.p.a. odnosi się zaś jedynie do tych świadków, którym nie przysługuje prawo odmowy zeznań w całości, czyli świadków niebędących osobami bliskimi strony.

Należy mieć na uwadze, że rzetelna współpraca strony z organem prowadzącym postępowanie, polegająca na dostarczaniu mu wszelkich posiadanych przez nią dowodów oraz ujawnianiu wszelkich znanych jej okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, nie zawsze leży w interesie strony. Oczywiście zatajenie przez stronę przed organem prowadzącym postępowanie faktów lub dowodów istotnych dla sprawy może spowodować błędne ustalenie przez organ stanu faktycznego, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Nie trzeba jednak przytaczać przykładów z praktyki, by uświadomić sobie, że konsekwencją błędnego ustalenia stanu faktycznego może być – zależnie od okoliczności – wydanie decyzji bądź mniej, bądź bardziej korzystnej dla strony.

Fakt, że współudział strony w ustalaniu przez organ prawdy obiektywnej nie zawsze leży w jej interesie, natomiast zawsze służy dobru postępowania, zdaje się uzasadniać przyjęcie, że czynny udział strony w postępowaniu jest jej obowiązkiem, którego pogwałcenie może spowodować niekorzystne dla niej skutki, mające nie tylko charakter naturalnych konsekwencji. Taka czy inna ocena aktywnego i rzetelnego udziału strony w dostarczaniu organowi dowodów (rozumianych zarówno jako źródła, jak i jako środki dowodowe) nie przesądza wszakże o charakterze takiego zachowania. Przy nadawaniu określonemu zachowaniu adresata normy charakteru obowiązku decydujące znaczenie ma bowiem ocena tego zachowania z punktu widzenia szeroko pojmowanego interesu społecznego (obejmującego także interes państwa) oraz interesu innych podmiotów indywidualnych, a nie z punktu widzenia interesu adresata normy. Zachowanie obojętne z punktu widzenia interesu społecznego i interesu innych podmiotów nie powinno w nietotalitarnym państwie prawa stanowić obowiązku, a zatem w razie niejasności sformułowań zawartych w przepisach prawa należy traktować je jako uprawnienie. Nie oznacza to jednak, że zachowanie nieobojętne z punktu widzenia innych wartości niż interes adresata normy powinno nosić znamiona obowiązku. Decydując o charakterze takiego zachowania, ustawodawca powinien wyważyć interes adresata normy oraz interes społeczny i interes innych podmiotów, porównując jego konsekwencje z punktu widzenia obu grup interesów i oceniając, czy w skrajnych warunkach korzyść płynąca dla interesu społecznego z wyegzekwowania takiego

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

zachowania jest na tyle istotna, że przewyższa (albo przynajmniej równoważy) dolegliwość wyrządzoną tym stronie, oraz czy korzyść wynikająca dla adresata normy z zachowania odmiennego może przewyższać (albo przynajmniej równoważyć) straty spowodowane nim w sferze innych grup interesów (dóbr).

VII

Przedmiotem kontrowersji doktrynalnych jest kwestia dopuszczalności zastosowania kary grzywny wobec strony w razie niedopełnienia przez nią określonych powinności proceduralnych. Taka możliwość czyniłaby takie powinności stron obowiązkiem w ścisłym (teoretycznoprawnym) znaczeniu tego słowa.

Z. Janowicz wyklucza w ogóle taką możliwość w świetle znowelizowanego brzmienia art. 88 § 1 k.p.a.[30] Również B. Adamiak nie przewiduje możliwości ukarania strony grzywną w żadnym przypadku.[31] W odniesieniu do przesłuchania strony autorzy ci stanowisko swe wywodzą po części także z treści art. 86 k.p.a., który wyłącza stosowanie wobec stron przepisów o środkach przymusu.[32] W artykule tym chodzi jednak o środki przymusu w ścisłym znaczeniu (o których mowa w art. 88 § 3), nie zaś także grzywnę nakładaną jako kara (o której mowa w art. 88 § 1), ta bowiem w pierwotnym brzmieniu art. 88 § 1 (przy niezmienionej treści art. 86) wyraźnie przewidziana była również w odniesieniu do stron. Zdaniem G. Łaszczycy, strona może zostać ukarana w sytuacji bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin oraz bezzasadnej odmowy udziału w innej czynności urzędowej, z wyjątkiem przesłuchania strony.[33]

Artykuł 88 § 1 k.p.a. w swym pierwotnym brzmieniu stanowił:

> Kto, będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako strona, świadek lub biegły albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznań […] albo udziału w innej czynności urzędowej, może być ukarany przez organ przeprowadzający dowód grzywną.

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego (a także kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw) z 1996 r. skreśliła w powyższym przepisie wyraz „strona”[34], a tym samym zniosła możliwość ukarania strony grzywną za

[30] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 253.
[31] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 419.
[32] Z. Janowicz, *op. cit.*, s. 251; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 418.
[33] G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 465.
[34] Art. 4 pkt 2 ustawy z 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta RP – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 43, poz. 189).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

niestawienie się przed organem bez uzasadnionej przyczyny, mimo dokonania prawidłowego wezwania. Z treści znowelizowanego art. 88 § 1 k.p.a. da się natomiast w dalszym ciągu wyprowadzić możliwość ukarania strony grzywną za bezzasadną odmowę udziału w czynności urzędowej, pomimo stawienia się na wezwanie, a także wtedy, gdy udział w czynności w ogóle nie wymaga stawienia się przed organem. Uczestnictwo danej osoby w czynności, niewymagające stawienia się przed organem, może polegać bądź na dokonaniu czynności w miejscu zamieszkania tej osoby, bądź na dokonaniu czynności w innej formie niż ustna. Dopuszczalność takiej interpretacji cytowanego przepisu jest jednak – jak się wydaje – raczej wynikiem niedokładnej, nowelizacji, powodującej jego dwuznaczność, niż efektem zamierzonym przez prawodawcę. Rozwiązanie stwarzające możliwość ukarania strony za odmowę dokonania lub wzięcia udziału w czynności urzędowej jedynie w sytuacji, gdy uczestnictwo takie (dokonanie czynności) nie musiałoby się wiązać ze stawieniem się przed organem prowadzącym postępowanie, nie znajduje bowiem żadnego uzasadnienia, zważywszy, że koszty stawienia się strony przed organem zwraca się jej, jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu. Z pewnością więc o tym, czy strona ma obowiązek czynnego uczestniczenia w postępowaniu w jakikolwiek sposób, powinny decydować innego rodzaju względy (charakter czynności i jej znaczenie dla postępowania, a także ogólne założenia dotyczące pozycji strony w postępowaniu) niż forma lub miejsce dokonywania czynności, o ile zawiera się ono w granicach wyznaczonych przez art. 51 k.p.a. Z kolei interpretacja przepisu art. 88 § 1, dopuszczająca możliwość ukarania strony za bezzasadną odmowę wzięcia udziału w czynności urzędowej pomimo stawienia się, przy jednoczesnym – wynikającym jednoznacznie z tego przepisu – zakazie ukarania strony za niestawienie się przed organem, prowadziłaby do absurdalnych sytuacji, polegających na tym, że stawienie się na wezwanie groziłoby sankcjami, natomiast zupełne zlekceważenie wezwania gwarantowałoby stronie bezkarność.

Bezsprzecznie możliwość ukarania grzywną nie dotyczy sytuacji, gdy strona odmawia złożenia zeznania. Artykuł 88 § 1 k.p.a. przewiduje bowiem taką możliwość tylko w odniesieniu do „bezzasadnej" odmowy zeznań, tzn. nieuzasadnionej względami, o których mowa w art. 83 k.p.a.; odmowa złożenia zeznania przez stronę nigdy nie może zaś być uznana za bezzasadną w powyższym rozumieniu. Wykluczenie możliwości zastosowania kary grzywny wobec strony za odmowę złożenia zeznania wynika więc pośrednio z treści art. 86 k.p.a., który do przesłuchania stron nakazuje stosować przepisy odnoszące się do świadków, w tym również przepis art. 83 k.p.a., dotyczący prawa odmowy zeznań. Wprost z art. 86 k.p.a. wynika zaś, jak wspomniano, jedynie zakaz stosowania wobec stron środ-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

ków przymusu, przewidzianych w przepisach szczególnych (tj. zwłaszcza w ustawie egzekucyjnej[35]).

Problem możliwości stosowania kary grzywny nabiera natomiast znaczenia w odniesieniu do innych czynności organu wymagających udziału strony, zwłaszcza oględzin rzeczy (ruchomej lub nieruchomej) będącej w jej posiadaniu albo badania treści dokumentów, którymi strona dysponuje. Jego rozstrzygnięcie zależy od sposobu postrzegania postawionej wyżej, bardziej ogólnej kwestii, sprowadzającej się do pytania, czy i jakie obowiązki ciążą na stronach w postępowaniu administracyjnym. Kodeks postępowania administracyjnego jest w tym zakresie bardzo powściągliwy.

Można przyjąć, że strony powinny współdziałać z organem przy ustalaniu stanu faktycznego, w szczególności poprzez ujawnianie (przytaczanie) znanych im okoliczności i środków dowodowych.[36] Żadne „dalej idące" obowiązki przy wyjaśnianiu sprawy, a zwłaszcza obowiązek osobistego stawiennictwa albo wypowiedzenia się w jakimkolwiek celu, z zastrzeżeniem odmiennych unormowań w przepisach szczególnych, w postępowaniu administracyjnym nie istnieją. Również w innych przypadkach kodeks nie ustanawia żadnych proceduralnoprawnych obowiązków wobec stron. „Powinność" przewidziana przez przepisy kodeksu w odniesieniu do stron (np. w przypadku wezwania do stawienia się lub udziału w czynności procesowej) nie powinna być interpretowana jako „konieczność", obowiązek czy „przymus", tylko jako „ciężar" czy też „zadanie". Przepis przewidujący „powinność" nie zobowiązuje strony do jakiegoś podlegającego wymuszeniu zachowania się. Wobec istnienia takiego przepisu strona powinna tylko uwzględniać (godzić się na) ewentualne niekorzyści, które mogą wyniknąć dla niej w razie niezastosowania się do takiego przepisu. Strona nie traci natomiast przez to prawa do uzyskania od organu informacji o stanie sprawy. Organ – nawet w razie milczenia i bezczynności strony – pozostaje więc zobligowany do udzielania jej wyjaśnień co do stanu faktycznego.[37]

Obowiązek prawny to nakazany lub zakazany sposób zachowania się wyznaczony przez normy prawne. Naruszenie obowiązku prawnego pociąga za sobą określone konsekwencje prawne, stanowiące pewną dolegliwość dla naruszającego. Sankcje te mogą mieć postać represji (kar) lub środków przymusu bądź też obejmować obie powyższe formy dolegliwości, w zależności do tego, jakie względy leżą u podstaw ustanowienia obowiązku. Sankcje prawne grożące za naruszenie obowiązku stanowią element odróżniający obowiązek prawny od innego rodzaju obowiązków (moralnych, religijnych), a jednocześnie niezbędny, by za-

[35] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).

[36] Przepis § 26 ust. 2 niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) wyraźnie formułuje taką powinność.

[37] Por. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2000, s. 484.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

chowanie określone w przepisie prawa traktować jako obowiązek prawny. Podległość karze lub egzekucji stanowi istotę obowiązku prawnego.[38] Norma zachowania się niezwiązana z zagrożeniem karą lub przymusem ma charakter uprawniający, a nie zobowiązujący. Nieuchronność albo prawdopodobieństwo zaistnienia (nastąpienia) negatywnych konsekwencji niedopełnienia czynności przewidzianej w przepisach prawa nie przesądza o tym, że czynność ta jest przedmiotem obowiązku. Nie można więc uznać, ze jakiekolwiek ujemne skutki wiążące się z niedokonaniem czynności nadają tej czynności charakter obowiązku prawnego. W rezygnacji z każdego uprawnienia można dopatrzyć się jakiejś niekorzyści, wobec czego – przyjmując powyższy sposób rozumowania – należałoby każde uprawnienie traktować jako rodzaj obowiązku. Tam, gdzie dolegliwość jest naturalną i konieczną konsekwencją braku określonego zachowania się strony, nie ma zaś charakteru „odwetu" czy represji w postaci kary, a wyegzekwowanie tego zachowania się nie może być przedmiotem środków przymusu, zachowanie to nie może być traktowane jako obowiązek.[39]

Zniesienie sankcji za nierespektowanie określonego przez prawo sposobu zachowania się powoduje, że traci ono charakter obowiązku. Do przyjęcia, że mamy do czynienia z obowiązkiem w sensie prawnym, nie wystarcza fakt, że jego wykonanie jest nieobojętne nie (albo nie tylko) z punktu widzenia interesu podmiotu, na którym ciąży powinność jakiegoś zachowania, ale (także) z punktu widzenia innych wartości lub interesów. Terminologia użyta przez ustawodawcę w odniesieniu do określonego zachowania się nie ma decydującego znaczenia. Jeżeli zatem przepis prawa nazywa dane zachowanie się określonego podmiotu obowiązkiem albo używa wobec niego określeń czy zwrotów charakterystycznych dla obowiązku (np. powinność, nakaz, zakaz, wezwanie oraz odpowiadające im czasowniki), ale nie przewiduje żadnych dolegliwości za niepodporządkowanie się mu, to znaczy, że ustawodawca użył niewłaściwych sformułowań, a nie że chodzi o nakaz lub zakaz, którego naruszenie nie podlega karze ani egzekucji.

VIII

W świetle obowiązujących przepisów brak jest zatem podstaw, aby jakąkolwiek z form udziału strony w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym traktować jako jej obowiązek prawny. Dotyczy to w jednakowej mierze zarówno występowania z inicjatywą dowodową i uczestniczenia w przeprowadzaniu do-

[38] Za taką charakterystyką obowiązku opowiadają się np. G. L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek (*Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 155), i J. Kowalski (*Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1984, s. 149); przeciwko – m. in. J. Nowacki, Z. Tobor (*Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 31).

[39] Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 78.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

wodów, jak i składania zeznań przez samą stronę. Należy wykluczyć zwłaszcza możliwość stosowania jakichkolwiek rygorów procesowych wobec strony nieuczestniczącej czynnie w postępowaniu. Jak zauważa H. Knysiak-Molczyk, kodeks nie przewiduje żadnej sankcji procesowej wobec strony, która nie przejawia inicjatywy dowodowej albo nie składa w sprawie zeznań, stosowanie zaś rygoru nieprzewidzianego w ustawie stanowi naruszenie prawa procesowego.[40]

Kara grzywny może być zastosowana wobec strony jedynie w razie niewłaściwego zachowania się podczas rozprawy (art. 96 k.p.a.). Taka kara ma więc charakter porządkowy i nie ma nic wspólnego z niedopełnieniem powinności proceduralnych, wynikających ze stosunku administracyjnego.

Jedynym zaś obowiązkiem *sensu stricto*, jaki ciąży na stronach w związku ze wszczęciem postępowania administracyjnego, jest obowiązek składania zeznań oraz oświadczeń zgodnie z prawdą pod groźbą odpowiedzialności karnej (art. 75 § 2 i art. 86 w zw. z art. 83 § 3 k.p.a.).

O ile zatem uprawnienia organu, stron i innych uczestników odpowiadają teoretycznoprawnemu pojęciu uprawnienia, o tyle wzajemne obowiązki organu i stron można określić (w większości przypadków) co najwyżej jako obowiązki *sui generis*. Obowiązkami *sensu stricto* są jedynie obowiązki ciążące na innych uczestnikach postępowania.

W przypadku organu konsekwencją niestosowania się do obowiązków proceduralnych jest przede wszystkim stworzenie stronom i innym uczestnikom podstaw do zaskarżenia rozstrzygnięć albo bezczynności, co w konsekwencji może prowadzić nie tylko do wzruszenia podjętych rozstrzygnięć, ale także napiętnowania przez organy nadzoru i organy kontroli, które może skutkować odpowiedzialnością porządkową. Naruszenie obowiązków może ponadto stanowić podstawę do odpowiedzialności odszkodowawczej albo nawet odpowiedzialności karnej.

Natomiast w stosunku do stron jedynymi dolegliwościami, jakie mogą je spotkać w razie niezastosowania się do wymogów procesowych (czyli tzw. obowiązków proceduralnych), są: a) bezskuteczność czynności (np. jeśli strona złożyła oświadczenie procesowe bez spełnienia wymagań co do formy lub treści), b) utrata możliwości skorzystania z uprawnień (np. w przypadku niezastosowania się do ustanowionego terminu celem skorzystania z uprawnienia albo w przypadku niezawiadomienia organu o zmianie adresu i, co za tym idzie, braku wiedzy o rozpoczęciu biegu terminu do skorzystania z uprawnienia bądź o dacie dokonania czynności, w której strona miała prawo uczestniczyć) oraz – przede wszystkim – c) niekorzystny dla nich wynik postępowania, czyli sposób rozstrzygnięcia sprawy przez organ (np. jeżeli nie przedstawiły dowodów w sprawie).

[40] Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 175.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

W obecnym stanie prawnym nie można natomiast znaleźć podstaw do ograniczenia prawa strony do zaskarżenia decyzji, gdy jej wadliwość jest skutkiem zatajenia przez stronę dowodów.[41] Przeciwko takiemu ograniczeniu przemawia zwłaszcza wykładnia historyczna przepisu zawartego obecnie w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Przewiduje on celowość wznowienia postępowania, gdy ujawnione zostaną istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, które istniały w dniu wydania decyzji, lecz nie były znane organowi, który wydał decyzję. Odpowiednikiem tego przepisu w pierwotnym tekście kodeksu postępowania administracyjnego (przed nowelizacją dokonaną w 1980 r.) był przepis art. 127 § 1 pkt 5. Stanowił on, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, które istniały już przy wydaniu decyzji, lub nowe dowody, o ile te okoliczności i dowody nie były w toku postępowania znane organowi, który wydał decyzje, i nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez jej winy." Porównanie treści powyższego przepisu w brzmieniu sprzed i po nowelizacji nie pozostawia wątpliwości, że o ile w poprzednim stanie prawnym komentowane stanowisko byłoby uzasadnione, o tyle obecnie brak jest podstaw, by pozbawiać stronę możliwości kwestionowania wadliwej decyzji w sytuacji, gdy swoim zachowaniem (zaniechaniem) przyczyniła się ona do powstania tej wadliwości.[42] Wniosek ten dotyczy bezpośrednio przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Tym bardziej jednak należy go odnieść do sytuacji, gdy strona chce ujawnić znane jej dowody przed uostatecznieniem się wadliwej decyzji, a więc w postępowaniu odwoławczym przed organem drugiej instancji.

SUMMARY

The content and at the same time the essence of an administrative law relation, according to the accepted doctrine, are the consequent mutual rights and duties of parties to an administrative law relation. With the instituting of proceedings the procedural rights and duties of an administration authority towards parties begin to operate as do the procedural rights and duties of parties towards this administration authority. *Prima facie* it appears that administrative jurisdiction proceedings are characterized by a complete procedural law relation: both an administrative authority and a party have specific procedural rights and duties, unlike for example accusatorial/application proceedings, where the complainant has only rights and takes a more passive position. The present paper verifies this thesis in a negative way.

In light of the regulations in force there are no grounds for treating any form of participation of a party in administrative jurisdiction proceedings as this party's legal duty. This equally applies both to starting an evidentiary initiative and participation in presentation of evidence, and in making

[41] Odmiennie w wyroku NSA z 4 czerwca 1982 r., I SA 212/82, ONSA 1982 nr 1, poz. 51; OSPiKA 1983, nr 2, z aprobującą glosą S. Dalki.

[42] Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 175.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 15/11/2026 15:21:52

depositions by the party itself. It is necessary to especially exclude the possibility of applying any procedural rigors (financial penalties, coercive measures) to a party that does not actively participate in the proceedings.

"Obligation" specified by administrative code provisions relating to the parties (e.g. in the case of summons to appear or participate in procedural acts) should not be interpreted as "necessity", "duty", or "compulsion", but only as "a burden" or "task". The regulation that provides for "obligation" does not obligate parties to any enforceable behavior. Because such a provision exists, a party should only take into consideration (accept) possible disadvantages that might affect it if it should fail to comply with such a provision.

Therefore, while the rights of parties correspond to the theoretical law concept of rights, the duties of parties can, in most cases, be defined at best as *sui generis* duties. The only duty in the strict sense that is incumbent on parties in connection with the instituting of administrative proceedings is the duty to make statements and depositions accordant with the truth under threat of criminal liability (Article 75 § 2 and Article 86 in conjunction with Article 83 § 3, Code of Administrative Procedure).