

Sebastian Konrad MATYJEK*

 <https://orcid.org/0000-0003-1683-8337>

SIŁA ARGUMENTÓW CZY ARGUMENT SIŁY? ROZWAŻANIA PRAWNE NA KANWIE ART. 11 KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Abstrakt

Przedmiot badań: Zgodnie z art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wyrażona w ten sposób zasada praworządności stawia organom publicznym jeden cel – doprowadzenie do wykonania nałożonego na stronę postępowania administracyjnego obowiązku w oparciu o konkretne regulacje prawne. Jest to typowo ukształtowana relacja w obszarze prawa publicznego, w którym pozycja organu administrującego jest zwierzchnia wobec organu administrowanego. Jednakże widoczna staje się tendencja sięgania przez organy administracji publicznej po zasadę usytuowaną w art. 11 k.p.a., określaną mianem zasady przekonywania, której zadaniem jest wyperswadowanie stronie postępowania zasadności zachowania wymaganego prawem, co zgodnie z wolą prawodawcy pozwoli pominąć aktywację środków przymusu.

Cel badawczy: Niniejsza analiza skupia się na próbie udzielenia odpowiedzi na tytułowe pytanie niniejszej pracy. Podjęte w pracy rozważania koncentrują się na wadach i zaletach jednej z głównych zasad polskiej procedury administracyjnej, jaką jest zasada przekonywania.

Metoda badawcza: W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną i metodę aksjologiczną. Pierwsza pozwoliła dokonać analizy przywołanych w pracy przepisów i poglądów przedstawicieli doktryny. Metoda aksjologiczna pozwoliła skupić się na wartościach leżących u podstawy normy prawnej wywodzonej z art. 11 k.p.a. Za jej pomocą dokonano analizy wartości, jakie prawodawca chciał chronić, ustanawiając w przepisach ogólnych k.p.a. zasadę przekonywania.

Wyniki: Poczynione w pracy rozważania dowodzą wyższości tytułowej „siły argumentów”, precyzując załatwianie spraw nie tylko w oparciu o czysto merytoryczne przesłanki, nierzadko niekorzystne dla strony postępowania, ale również motywowanie owych działań w oparciu o aksjologię. Przedmiotowa koherencja przełoży się na czynniki fiskalne w postaci nieprocedowania sprawy w wyższej instancji, na skutek niewnoszenia przez stronę środków zaskarżenia, jak również polepszy wizerunek samego organu administracji publicznej, stosującego zasadę z zakresu koncyliacji, a mianowicie zasadę przekonywania. Pomimo dowodzonych faktów należy mieć na uwadze nie dający się przewidzieć tzw. czynnik ludzki, powodujący, że nawet najlepsza perswazja, skierowana do adresata (strony) postępowania administracyjnego, nie wywrze oczekiwanych skutków. W tej sytuacji organom administracji publicznej pozostaje wyłącznie „argument siły”.

Słowa kluczowe: zasady prawa, postępowanie administracyjne, przekonywanie, aksjologia, imperium.

* Adw., dr n. pr., Akademia Piotrkowska w Piotrkowie Trybunalskim, Wydział Administracyjno-Humanistyczny, Zakład Administracyjno-Prawny; e-mail: sebastian.matyjek@apt.edu.pl

*Gdyby nie wyjątki, zasady byłyby nie do zniesienia*¹.

1. W kilku słowach o znaczeniu „zasad” w porządku prawnym

Słusznie wywodzi D. Książek, iż zasady prawa odgrywają istotną rolę zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym. Są swoistym azymutem dla ustawodawcy w kształtowaniu prawa, jak i interpretatora w procesie stosowania prawa. Efektywność systemu prawa w procesie oddziaływania na życie społeczne uzależniona jest od jego spójności. Spójności rozumianej jako taki zbiór norm, dla którego w oparciu o spójną wiedzę można odkodować uzasadnienie aksjologiczne. Temu *par excellence* uporządkowaniu służą m.in. zasady prawa². Problematyka zasad prawa jest jednym z najbardziej skomplikowanych i dyskutowanych zagadnień na gruncie współczesnej teorii i filozofii prawa³. Jest ona nader szeroka, aby zgłębić ją na kanwie rozważań niniejszej pracy, aczkolwiek zasadnym będzie odniesienie się do tej materii w kilku tylko słowach, co pozwoli płynnie przejść do *meritum* rozważań.

Słowo „zasada” jest utożsamiane z profesją prawników, jednakże jej znaczenia należy poszukiwać w podstawach filozofii stanowiącej źródło kształtowania się pierwszych poglądów teoretycznych na temat zasad prawa. Filozofia definiuje zasadę jako „to, co rozum odkrywa w wyniku analizy jako pierwotne lub to, co przyjmuje jako podstawę procesu syntezy”⁴. Zasady są rozumiane jako twierdzenia oczywiste i nieudowodnialne. Są one uznawane jako założenia w procesie rozumowania, dowodzenia, interpretacji i szukania przyczyn. W nauce filozofii występują także jako reguły rozumowania i reguły logiki. Zasady należy postrzegać jako doskonalenie pewnych nawyków zachowania się człowieka. W takim aspekcie zasady mają charakter uniwersalny. Tożsame znaczenie dla terminu „zasada” ma termin *pryncyp* – czerpiący genezę od słowa *principium*. Oznacza on początek rozumiany jako zasada. Takie ujęcie pozwala traktować zasadę jako początek, punkt wyjścia, źródło, fundament dla pewnej innej pochodnej treści⁵.

¹ *Aforyzmy Jerzego Leszczyńskiego*, <https://aforyzmy-cytaty.pl/autor/leszczynski-jerzy.html>; stan na 14.05.2025 r.

² D. Książek, *Zasady prawa*, Roczniki Administracji i Prawa 2021/XXI, z. specjalny, s. 199–204.

³ Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 209.

⁴ A. Podsiad, Z. Więckowski, *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Warszawa 1983, s. 434.

⁵ P. Korzeniowski, *Zasady...*, s. 209, za: M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, Studia Iuridica Lublinensia 2016/XXV/1, s. 269–290. Szerzej: M. Kotulska, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej*

Z powyższego należy zatem wnosić, że zasada to ulepszany w drodze ewolucji model postępowania człowieka, swego rodzaju wzór, którego należy przestrzegać i do osiągnięcia którego należy dążyć.

Zarówno ramy opracowania, jak i to, że problematyka zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma bogatą literaturę⁶ zwalnia Autora z obowiązku szerszej prezentacji tych interesujących zagadnień. Jedynie dla uszeregowania wywodu zostaną one przywołane w rudymentalnym zakresie, co pozwoli czytelnikowi na zrozumienie ich roli w polskim postępowaniu administracyjnym.

Według E. Iserzona zasady ogólne w doktrynie postępowania administracyjnego to „normy obowiązujące – «fundament całej budowy postępowania administracyjnego» (uzasadnienie). Są to normy, których przestrzeganie jest wstępnym warunkiem praworządnego działania administracji w dziedzinie indywidualnych spraw w zakresie kodeksu postępowania administracyjnego”⁷. Tak rozumiane zasady prawa odpowiadają normatywnej koncepcji zasad prawa J. Wróblewskiego⁸.

Jak pisze S. Rozmaryn, zasady ogólne wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego początkowo były traktowane jako te, które odnoszą się do podstaw i metod postępowania, a więc zagadnień mających doniosłe znaczenie dla całej działalności organów administracji publicznej. Są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tutaj o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego⁹.

teorii prawa i dyscyplin szczegółowych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia 2009/2010/LVI/LVII, Sectio G, s. 127 i n.

⁶ Na ten temat: **S. Rozmaryn**, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1961/12, s. 887–905; **A. Jaroszyński**, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo 1975/7, s. 43–56; **K. Ziemiński**, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Organizacja – Metody – Technika 1982/7, s. 17–22; **J.P. Tarno**, *Zasady ogólne K.P.A. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1986/XXXVI, s. 49–69; **A. Wiktorowska**, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, Studia Iuridica 1996/XXXII, s. 265–272.

Dokonując jednak nawet pobieżnego przeglądu bardzo obfitego dorobku doktryny w sferze postępowania administracyjnego, nie można pominąć całego wielotomowego wydawnictwa **G. Łaszczyca**, **A. Matan** (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, **J.P. Tarno**, **W. Piątek**, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.) – dalej w pracy jako: k.p.a., zob. **E. Iserzon**, w: **E. Iserzon**, **J. Starościak**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 9.

⁸ **M. Kotulska**, *Zasady prawa...*, s. 127 i n.

⁹ **S. Rozmaryn**, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1959/4, s. 636–637.

Pogląd o umownym charakterze zasad ogólnych zaprezentowała A. Wiktorowska. W opinii Autorki określenie pojęcia zasady jest kwestią konwencji zależną od potrzeb badawczych. A. Wiktorowska wskazuje, że przez zasady ogólne trzeba rozumieć nie tylko normy uznane za takie przez samego ustawodawcę, ale również te niesformułowane wprost, ale dające się sformułować poprzez interpretację poszczególnych przepisów lub grup przepisów kodeksu albo innych aktów prawnych¹⁰. Stanowisko W. Wiktorowskiej znajduje szczególne odzwierciedlenie w postępowaniu administracyjnym, gdzie obok zasad ogólnych zawartych w k.p.a. znajdują zastosowanie także zasady wywodzone z przepisów Konstytucji RP¹¹, ratyfikowanych umów międzynarodowych, aktów prawa europejskiego, a także europejskich standardów procedury administracyjnej *soft law* (m.in. zasady przyjęte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej¹², którego regulacje mają w polskich warunkach wyłącznie pomocniczy charakter wobec postanowień zawartych w k.p.a. Ponadto zasady te dopełniają reguły sformułowane w drodze orzecznictwa polskich sądów administracyjnych i trybunałów europejskich oraz zasady wskazane przez doktrynę jako uogólnienie poszczególnych rozwiązań prawnych, charakterystycznych dla przyjętego przez ustawodawcę modelu procesowego¹³.

Za słuszne wydaje się stwierdzenie, że zasady prawa w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć jako prawnie wiążące dyrektywy postępowania. Zasadami prawa będą normy prawne zawarte w aktach prawnych obowiązujących, a także wnioski wyprowadzone z analizy obowiązujących przepisów. Z tą różnicą, że pierwszy typ zasad wynika *explicite* z woli ustawodawcy, natomiast drugi typ nie jest formułowany bezpośrednio przez normodawcę i powstaje w drodze wykładni doktrynalnej bądź w procesie stosowania prawa, najczęściej orzecznictwa sądowego¹⁴.

Zasadnym jest wskazać, że umieszczenie zasad ogólnych postępowania w początkowych artykułach k.p.a. nie jest przypadkowe. Ustawodawca zdecydował

¹⁰ A. Wiktorowska, *Zasady ogólne KPA*, Organizacja – Metody – Technika 1979/4, s. 36–47; zob. również: A. Wiktorowska, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Prawa Publicznego* 2013/2, s. 13–40.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹² Dz. U. UE C z dnia 29 września 2011 roku, 2011/C 285/03 – dalej jako: KDA.

¹³ M. Kotulska, *Zasady prawa...*, s. 127 i n.; zob. również C. Martysz, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005, s. 94 i n.

¹⁴ M. Kotulska, *Zasady prawa...*, s. 127 i n.

się na taki zabieg po to, aby wszystkie następne przepisy tej ustawy były interpretowane w oparciu o owe zasady¹⁵.

Analizując powyższe, można zauważyć, że mamy do czynienia z pewną sekwencją pojęć: „zasada” – „zasada prawa”, a następnie w zależności, z jaką doktryną prawa mamy do czynienia wywodzone są w jej obrębie „zasady ogólne”. Na pierwszy plan wyłania się pojęcie najogólniejsze, stanowiące fundament, pierwowzór powinnoego zachowania, następnie zostaje „wzór” ten obudowany w ramy prawne, by na koniec wyprowadzić ogólne zasady, jakimi ma kierować się dana gałąź prawa. Oczywiście należy mieć świadomość, iż powyższy mechanizm jest daleko idącym uproszczeniem, mającym na celu wprowadzenie czytelnika w dalsze rozważania, natomiast sama tematyka zasad prawa jest jednym z najbardziej skomplikowanych i dyskutowanych zagadnień we współczesnej teorii i filozofii prawa¹⁶.

2. O sile perswazji organu administracji publicznej – rozważania na temat art. 11 k.p.a.

Dla osób nielegitymujących się wykształceniem prawniczym lub administracyjnym wydawać się może zaskoczeniem, ale zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego organ administracji w toku prowadzonego postępowania administracyjnego powinien przekonać strony do zasadności swojego działania i podjętych przez organ rozstrzygnięć. Szczególnie biorąc pod uwagę, że prawo administracyjne należy do prawa publicznego, gdzie dominują normy imperatywne, a sam sposób administrowania daleki jest od koncyliacji. Przekonanie strony do racji organu wynika z jednej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, tzw. „zasady przekonywania”, usytuowanej w art. 11 k.p.a., zgodnie z którym: „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność

¹⁵ P. Ura, E. Kubas, *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym* w: Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX/el.

¹⁶ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, Zeszyty Naukowe UŁ. Nauki Hum.-Społ., seria I, 1965/42, s. 17–38; A. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260; P. Korzeniowski, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej 1982/7, s. 16–22; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010; L. Leszczyński, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa*, w: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 238 i n.

przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”. Już na początkowym etapie rozważań należy wskazać, że po pierwsze, w świetle ustaleń nauki postępowania administracyjnego wyjaśnienia zasadności przesłanek, jakimi kieruje się organ administracji publicznej przy wydaniu decyzji, nie stanowi żadnego *novum*. Po drugie, zasada przekonywania jest zasadą starannego działania, a więc organ nie musi przekonać strony, a jedynie dołożyć należytej staranności, żeby ją przekonać. Istotą zasady przekonywania jest wskazanie takich metod działania administracji, które spowodują, iż zastosowanie środków przymusu w administracji publicznej zostanie zawężone do niezbędnego minimum. Zdanie to może wydawać się enigmatyczne, jednakże w rzeczywistości chodzi wyłącznie o to, by strona dobrowolnie wykonała decyzję. A to jest bardziej prawdopodobne w sytuacji, gdy strona jest przekonana o prawidłowości skierowanej do niej owej decyzji. *Prima facie* to tylko tyle, a jednocześnie, aż tyle. Dlatego to na organie spoczywa obowiązek przekonania strony, że zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie zostało wydane w sposób prawidłowy. Obowiązek ten jest realizowany przez wytłumaczenie stronie celowości i racjonalności wszelkich czynności i działań, które podejmuje organ w celu załatwienia sprawy. Wiąże się ona z zasadą prawdy obiektywnej, zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli, a także z zasadą informowania. Zasada ta wyraża postulat pierwszeństwa przekonywania nad stosowaniem środków przymusu¹⁷.

Wartym zaznaczenia jest, iż zasada przekonywania ma swoje odzwierciedlenie w KDA. Prawo przekonywania zawarto w art. 18 KDA poświęconym obowiązkowi uzasadniania decyzji, który stanowi w ust. 1, że w odniesieniu do każdej decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, podaje się powody, na których została ona oparta; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji. W ust. 2 wskazano, iż urzędnik odstępuje od wydania decyzji, które opierałyby się na niewystarczających, niejasnych podstawach lub które nie zawierałyby indywidualnej argumentacji. Zgodnie z ust. 3, w przypadku gdy ze względu na dużą liczbę osób, których dotyczą podobne decyzje, nie ma możliwości przedstawienia szczegółowych powodów podjęcia decyzji i w związku z powyższym przekazywane są odpowiedzi standardowe, urzędnik dba o to, aby w terminie późniejszym dostarczyć indywidualną argumentację obywatelowi, który zwróci się z wyraźną odnośną prośbą¹⁸.

¹⁷ P. Krzykowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, LEX/el., art. 11.

¹⁸ *Ibidem*.

Swego rodzaju ciekawostką może być to, że komentowany przepis art. 11 obowiązuje niemal w tym samym brzmieniu od czasu wejścia w życie kodeksu, z niewielką korektą terminologiczną, wynikającą z transformacji ustrojowej. Komentowane uregulowanie jest uznawane, ze względu na anachroniczną redakcję i przypisywany mu walor ideologiczny, za relikht dawnego porządku. Niemniej doktryna próbuje definiować jego istotę, odwołując się do kategorii obowiązku organu administracji polegającego na tłumaczeniu stronie wspomnianej już celowości, racjonalności i słuszności działań związanych z załatwieniem sprawy¹⁹.

Za trafny należy uznać wywód P. Przybysza, iż zasada przekonywania wiąże się z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). Zasada przekonywania powinna być dostrzegana także w kontekście metod administrowania – przekonanie strony do słuszności decyzji i dobrowolne wykonanie przezeń obowiązków wynikających z decyzji pozwala na uniknięcie konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego²⁰. Pomiędzy zasadą przekonywania a zasadą budowania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej widoczna jest ścisła korelacja, czynniki te wydają się uzupełniać, a głównym celem jest „zbudowanie” poprawnych relacji na linii państwo (imperium) – obywatel. Zdaniem H. Knysiak-Sudyki powyższa zasada stanowi uzupełnienie sformułowanej w art. 8 k.p.a. zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej i powinna być realizowana na każdym etapie postępowania administracyjnego, a nie tylko na etapie podejmowania decyzji²¹.

Prawidłowe przekonanie strony co do słuszności i prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia daje duże prawdopodobieństwo, iż sprawa zakończy się w pierwszej instancji²². Jak wynika z powyższego, dostrzegalny jest również zabieg ustawodawcy ukierunkowany w stronę ekonomiki procesowej. Na organie administracji ciąży zatem trud przekonania strony do zgodnego z prawem zachowania, nierzadko stojącego w opozycji do oczekiwania strony. Należy podkreślić, że postępowanie administracyjne jest trybem atrybucyjnym, a więc

¹⁹ **Z. Kmiecik**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX/el., art. 11. Warto jedynie wskazać, że do dnia 28 marca 1980 r. (k.p.a. wszedł w życie 1 stycznia 1961 r.) komentowana regulacja w zakresie zasady przekonywania zawarta była w art. 9, a nie w art. 11.

²⁰ **P.M. Przybysz**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 11.

²¹ **H. Knysiak-Sudyka**, w: **A. Cebera i in.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, LEX/el., art. 11.

²² **P. Krzykowski**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*

decyzja administracyjna nie rozstrzyga o żądaniach strony. Jednakże w przypadku ubiegania się strony postępowania o wydanie licencji lub koncesji decyzja negatywna bez wątpienia nie czyni zadość tymże oczekiwaniom. Argumenty, którymi organ administracji ma to uczynić, są różne. Dla przykładu organ może stosować argumentację opisową, wyjaśniającą, prospektywną i aksjologiczną, tłumacząc odpowiednio, że dobrowolne wykonanie obowiązku leży w interesie zobowiązanego, ponieważ odniesie on bezpośrednie korzyści z tego powodu. Organ może także przekonywać, że wprawdzie wykonanie obowiązku nie przyniesie zobowiązanemu bezpośrednich i wymiernych korzyści, ale mimo to zobowiązany powinien wykonać obowiązek, bo przyniesie to korzyści całemu społeczeństwu, a pośrednio także zobowiązanemu. Zasadnym wydaje się również argumentowanie, w którym organ wskazuje, że obowiązek został nałożony zgodnie z wszelkimi zasadami jest ze wszelch miar słuszny i celowy, dlatego nie można go kwestionować²³. Takich „zabiegów” o większym lub mniejszym stopniu skuteczności może być więcej, natomiast zasadniczym ich celem jest wykonanie nałożonego na stronę obowiązku bez przenoszenia postępowania do wyższej instancji, co eliminuje czas, tym samym koszt postępowania.

Zasada przekonywania była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania orzecznictwa administracyjnego. Zgodnie z treścią wyroku WSA w Łodzi z 2 października 2013 r. „kwestia realizacji zasady przekonywania, o której mowa w art. 11 k.p.a. nie oznacza przekonania osoby o tym, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem. Zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać osobę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu osobie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji”²⁴. Jak wynika z powyższego judykatu, wymóg płynący z art. 11 k.p.a. zostanie spełniony, jeżeli organ poczyni starania mające na celu wytłumaczenie stronie postępowania, jakimi przesłankami kierował się

²³ P.M. Przybysz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 roku, sygn. II SA/Łd 631/13, LEX nr 1387627.

przy wydaniu decyzji administracyjnej, natomiast, co wydaje się być racjonalne, na organie nie ciąży odium w sytuacji nieosiągnięcia oczekiwanego rezultatu.

Byt prawny zasady przekonywania trafnie akcentuje H. Knysiak-Sudyka, zdaniem której ma ona szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku decyzji podejmowanych w ramach uznania administracyjnego (władzy dyskrecyjnej), gdzie ustawodawca pozostawia organowi administracji publicznej wybór sposobu rozstrzygnięcia sprawy²⁵. Pogląd ten podziela WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 29 maja 2013 r., zgodnie z którym, „decyzje uznaniowe powinny być przekonująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały wszechstronnie rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją. Z decyzji musi zatem wynikać między innymi, iż organ nie pozostawił poza swoimi rozważaniami argumentów podnoszonych przez stronę, nie pominął istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy materiałów dowodowych lub nie dokonał oceny tych materiałów wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Uzasadnienie realizować winno wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadę przekonywania”²⁶.

Minimum minimorum formy realizacji zasady przekonywania jest uzasadnienie decyzji administracyjnej. Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania²⁷. Z istoty samego uzasadnienia orzeczenia wynika, że powinno ono wskazywać przesłanki, którymi organ kierował się, wydając dane orzeczenie, a więc powinno w sposób wyczerpujący wyjaśniać podstawę rozstrzygnięcia i okoliczności, które za takim, a nie innym rozstrzygnięciem przemawiają. Sporządzenie uzasadnienia jest wymogiem formalnym, wynikającym *explicite* z brzmienia art. 11 k.p.a. Przedstawienie bowiem toku rozumowania organu, który poprzedza wydanie decyzji albo postanowienia, nie tylko pełni funkcję perswazyjną, wyłuszczając powody podjętego rozstrzygnięcia, tak aby strona mogła się przekonać o jego słuszności, ale także wpływa na kontrolę merytoryczną aktu w postępowaniu odwoławczym lub też sądownoadministracyjnym. Konieczność właściwego uzasadnienia decyzji wiąże się z zawartą w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania²⁸.

²⁵ H. Knysiak-Sudyka, w: A. Cebera i in., *Kodeks postępowania administracyjnego...*

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 maja 2013 roku, sygn. III SA/Gd 791/12, LEX nr 1368942.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2016 roku, sygn. II OSK 110/15, LEX nr 2258826.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2019 roku, sygn. I SA/Go 454/18, LEX nr 2623633.

Skoro analizie poddano przepis konkretyzujący zasadę ogólną przekonywania, sformułowaną w art. 11 k.p.a., to poprawność metodologiczna nakazuje odwołać się do regulacji stanowiących wyjątek od tej zasady, w szczególności zawartych w art. 107 § 4 oraz art. 127 § 1a k.p.a.

Jak zaznaczono wyżej, przepis art. 107 § 4 k.p.a., a także przepisy ustaw szczególnych przewidują możliwość wydawania decyzji bez uzasadnienia. Katalog tych wyłączeń jest zatem zamknięty i poza tymi wyjątkami nie istnieją żadne inne samoistne podstawy do ograniczenia lub zaniechania uzasadnienia decyzji. Podstawa taka musi wynikać z przepisu szczególnego, co przewiduje np. art. 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1079) czy art. 3c ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278)²⁹.

Natomiast zgodnie z art. 127 § 1a k.p.a. decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. Przepis wszedł w życie z dniem 12 maja 2023 r. na podstawie art. 24 w zw. z art. 1 ustawy z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych. Przepis art. 127 § 1a k.p.a. wprowadza fundamentalny wyjątek od kodeksowej zasady nieostateczności decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz prawa strony do wniesienia odwołania od każdej nieostatecznej decyzji wydanej w pierwszej instancji. W doktrynie podnosi się, że art. 127 § 1a k.p.a. nie przechodzi pozytywnie testu proporcjonalności, co prowadzi do wniosku, że przepis ten jest niekonstytucyjny³⁰. Należy wskazać, że zarzutu niekonstytucyjności nie osłabiają wymagania wykładni systemowej, które nakazują rekonstruowanie treści przepisu w związku z art. 107 § 4. Przepis ten, do którego powinien odsyłać komentowany przepis, czego jednak nie czyni, ogranicza bowiem możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji, co stanowi przesłankę zastosowania przepisu art. 127 § 1a w ten sposób, że nie można odstąpić od uzasadnienia decyzji uwzględniającej w całości żądanie strony, gdy decyzja rozstrzyga sporne interesy stron³¹.

Uzasadnienie decyzji ma walor przede wszystkim wyjaśniający i przekonujący. To poprzez te czynniki organ administracji „tłumaczy”, używając zarówno merytorycznych, opartych w prawie przesłanek, jak również „po ludzku”,

²⁹ C. Martysz, w: G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Warszawa 2010, LEX/el.

³⁰ Sugerowana w doktrynie niekonstytucyjność art. 127 § 1a k.p.a. nie stanowi przedmiotu rozważań niniejszej pracy.

³¹ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 127.

z pominięciem fachowego, prawniczego języka, o słuszności podjętego rozstrzygnięcia. Na marginesie można wspomnieć, że spersonifikowanie najwłaściwszej metody przekonywania jest prostsze w małych miejscowościach, gdzie pracownik administracji z reguły zna adresata decyzji i jego potencjalną reakcję.

W doktrynie wskazuje się również, że wiązanie zasady przekonywania wyłącznie z koniecznością sporządzenia przekonującego uzasadnienia decyzji „jest wyraźnym spłyceciem samej istoty tej zasady i nadaniem jej zbyt wąskiego znaczenia”³². Zdaniem P.M. Przybysza, każda instytucja prawna i każda czynność postępowania administracyjnego mogą w mniejszym lub większym stopniu spełniać funkcje przekonywania³³. Na szczególną uwagę zasługuje rozprawa administracyjna, która służy konfrontacji uczestników postępowania o odmiennych interesach. Przedstawiając swoje racje, wysłuchują oni argumentów drugiej strony. Jeśli nawet nie dojdzie do kompromisu, to strony łatwiej zaakceptują rozstrzygnięcie organu administracji, znając punkt widzenia strony o przeciwnych interesach³⁴. Powyższa argumentacja zdaje się być trafna, jako że zasada przekonywania jest tutaj realizowana w oparciu o argumenty i kontrargumenty spornych stron. W myśl zasady przekonywania mamy do czynienia z odwróconą koncepcją *ignorantia iuris nocet* – nieznanomość prawa w tym przypadku nie szkodzi stronie, o czym orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 7 czerwca 2011 r., wskazując że: „Strona może dokonywać nawet niewłaściwej wykładni prawa, ale podnosząc okoliczności związane z daną sprawą ma prawo oczekiwać, że to organ administracji znający prawo – wyrazi swój pogląd co do argumentacji takiej strony. Granicą jest w tym przypadku powoływanie się przez stronę na argumentację mającą związek ze sprawą”³⁵.

W zasadę przekonywania godzi takie uzasadnienie decyzji, którego treść nie pozwala na poznanie motywów, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy, zatem taka decyzja zasługuje na uchylenie, gdyż nie poddaje się kontroli i ocena jej legalności nie jest możliwa³⁶. Zgodnie z aktualną tezą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, „precyzowanie przyczyn, jakie legły u podstaw podjętego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia dopiero

³² C. Martysz, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 144.

³³ P.M. Przybysz, w: *Kodeks postępowania administracyjnego...*

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2011 roku, sygn. II SA/Kr 524/11, LEX nr 993332.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 roku, sygn. VI SA/Wa 542/12, LEX nr 1348537.

na etapie udzielania odpowiedzi na skargę, niewątpliwie nie sprzyja pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa i godzi w określoną w art. 11 k.p.a. zasadę przekonywania, którą winny się kierować organy przy załatwianiu spraw jednostki³⁷.

Oprócz powyższych kwestii, uzasadniających byt prawny zasady wyrażonej w art. 11 k.p.a., należy również pamiętać, iż zasada wyjaśniania zasadności przesłanek załatwianej sprawy i decyzji ma nie tylko chronić prawa i stać na straży interesów stron postępowania. Prawidłowe stosowanie zasady przekonywania przez organy administracji publicznej wpływa korzystnie na ogólny wizerunek administracji publicznej, co ma niebagatelne znaczenie. W słowa te wpisuje się zaproponowany przez J. Borkowskiego podział zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w którym Autor spozycjonował zasadę przekonywania w grupie zasad kultury administrowania³⁸.

3. Konkluzja

Resumując, należy podkreślić doniosłe znaczenie zasad ogólnych k.p.a., które są, jak to słusznie ujął cytowany uprzednio w pracy D. Książek, swoistym azymutem dla ustawodawcy w kształtowaniu prawa. Przeto podnoszą jakość administrowania i jednocześnie stwarzają gwarancję pewności prawa. Do takowych gwarantów należy zawarta w art. 11 k.p.a. zasada przekonywania. Zasada perswazji, bo tak również wydaje się można określić zasadę przekonywania, ściśle koreluje z ekonomiką procesową, wizerunkiem organu administracji publicznej i kulturą administrowania. Jak wskazuje D. Sześciło, prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym można wyprowadzać m.in. z przepisów k.p.a., wśród których koronne znaczenie należy przypisać zasadzie przekonywania³⁹. Aczkolwiek godzi się zaakcentować, że istnieją granice przekonywania w toku postępowania administracyjnego. Od organu wymaga się, aby „w miarę możliwości doprowadził do wykonania przez strony decyzji”, nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania strony do prawidłowości podjętej

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2010 roku, sygn. I SA/Wa 1264/10, LEX nr 750626.

³⁸ Pogląd J. Borkowskiego został przywołany przez B. Adamiak, zob. **B. Adamiak**, *Zasady ogólne. Uwagi ogólne*, w: **B. Adamiak, J. Borkowski**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 49.

³⁹ **D. Sześciło**, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2013/10, s. 7–14.

decyzji. Natomiast organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać stronę o zasadności decyzji. Uwaga ta dotyczy nie tylko sytuacji, gdy organ odstąpi od uzasadnienia decyzji, ale również – o czym niejednokrotnie organy zdają się zapominać – wszelkich wypadków ignorancji, w których organy administrujące stykają się ze stronami postępowania, np. przy prowadzeniu rozprawy czy podczas przeprowadzania dowodów.

Konstatując powyższe, odpowiedź na pytanie zawarte w tytule niniejszej pracy wydaje się dość oczywista. Podniesione rozważania na tle art. 11 k.p.a. prowadzą do wniosków, że to siła zasadnie umotywowanych argumentów dominuje nad argumentem siły, który to od zawsze był identyfikowany z możliwością działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego. Oczywiście należy mieć świadomość, że nawet najlepsza perswazja może okazać się nieskuteczna, wtedy pozostaje wyłącznie argument siły.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B.**, *Zasady ogólne. Uwagi ogólne*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Grzeczuk M.**, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016/XXV/1, s. 269–290.
- Iserzon E.**, w: E. Iserzon, J. Starościek, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964.
- Jaroszyński A.**, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, *Państwo i Prawo* 1975/7.
- Kmiecik Z.**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z.**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX/el.
- Knysiak-Sudyka H.**, w: A. Cebera, J.G. Firlus, A. Gołęba, T. Kielkowski, K. Klonowski, M. Romańska, H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, LEX/el.
- Korzeniowski P.**, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, *Organizacja – Metody – Technika w Administracji Państwowej* 1982/7, s. 16–22.
- Korzeniowski P.**, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Kotulska M.**, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* 2009/2010/LVI/LVII, Sectio G, s. 127–149.
- Krzykowski P.**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, A. Skóra, Olsztyn 2020, LEX/el.
- Książek D.**, *Zasady prawa*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2021/XXI, z. specjalny, s. 199–204.

- Leszczyński L.**, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa*, w: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012.
- Łaszczyca G., Matan A.** (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, J.P. Tarno, W. Piątek, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Martysz C.**, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005.
- Martysz C.**, w: G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Warszawa 2010, LEX/el.
- Podsiad A., Więckowski Z.**, *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Warszawa 1983.
- Przybysz P.M.**, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
- Rozmaryn S.**, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1959/4.
- Rozmaryn S.**, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo 1961/12.
- Ściecilo D.**, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, PPP 2013/10, s. 7–14.
- Tarno J.P.**, *Zasady ogólne K.P.A. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1986/XXXVI.
- Ura P., Kubas E.**, *Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym*, w: Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, LEX/el.
- Wiktorowska A.**, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, Studia Iuridica 1996/XXXII.
- Wiktorowska A.**, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, Studia Prawa Publicznego 2013/2, s. 13–40.
- Wiktorowska A.**, *Zasady ogólne KPA*, Organizacja – Metody – Technika 1979/4, s. 36–47.
- Wróbel A.**, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025.
- Wróblewski J.**, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, Zeszyty Naukowe UŁ. Nauki Hum.-Społ., seria I, 1965/42, s. 17–38.
- Wróblewski J.**, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Ziemski K.**, *Sposoby rozumienia „zasad prawa” w polskiej nauce prawa administracyjnego*, Organizacja – Metody – Technika 1982/7.

Strony internetowe

Aforyzmy Jerzego Leszczyńskiego, <https://aforyzmy-cytaty.pl/autor/leszczynski-jerzy.html>; stan na 14.05.2025 r.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1079).

Ustawa z 26 stycznia 2023 roku o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 803 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2016 roku, sygn. II OSK 110/15, LEX nr 2258826.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2010 roku, sygn. I SA/Wa 1264/10, LEX nr 750626.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 czerwca 2011 roku, sygn. II SA/Kr 524/11, LEX nr 993332.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 roku, sygn. VI SA/Wa 542/12, LEX nr 1348537.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 maja 2013 roku, sygn. III SA/Gd 791/12, LEX nr 1368942.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 roku, sygn. II SA/Łd 631/13, LEX nr 1387627.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2019 roku, sygn. I SA/Go 454/18, LEX nr 2623633.

Sebastian Konrad MATYJEK

FORCE OF ARGUMENT OR ARGUMENT OF FORCE? LEGAL CONSIDERATIONS BASED ON ARTICLE 11 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract

Background: According to Article 6 of the Code of Administrative Procedure, public administration bodies act based on legal regulations. The principle of the rule of law expressed in this way gives public authorities one objective – to perform an obligation imposed on a party to administrative proceedings on the basis of specific legal regulations. This is a normal relationship in the area of public law, in which the position of the administering authority is superior to the administered authority. However, there is a tendency for public administration bodies to reach for the principle located in Article 11 of the Code of Administrative Procedure, referred to as the principle of persuasion, whose task is to persuade a party to the proceedings of the legitimacy of the behaviour required by law, which, in accordance with the will of the legislator, allows for the activation of coercive measures to be omitted.

Research purpose: The present analysis is focused on an attempt to answer the title question of this work. The considerations undertaken in the paper focus on the advantages and disadvantages of one of the main principles of Polish administrative procedure, which is the principle of persuasion.

Methods: The paper uses a dogmatic-legal method and an axiological method. The former made it possible to analyse the provisions cited in the paper and the views of doctrine representatives. The axiological method made it possible to focus on the values underlying the legal norm derived from Article 11 of the Code of Civil Procedure. With its help, the values that the legislator wanted

to protect were analysed by establishing the principle of persuasion in the general provisions of the Code of Civil Procedure.

Conclusions: The considerations made in the study prove the superiority of the title ‘force of arguments’, specifying the settlement of cases not only on the basis of purely factual premises, often unfavourable to one party in the proceedings, but also motivating such actions on the basis of axiology. This coherence will translate into fiscal factors in the form of not proceeding with a case at a higher instance, because less parties will lodge appeals, as well as improving the image of the public administration body itself, applying a principle from the field of conciliation, namely the principle of persuasion. In spite of the proven facts, the unpredictable so-called human factor should be taken into account, causing that even the best persuasion addressed to the addressee (party) of the administrative proceedings will not (always) have the expected effect. In this situation, public administration bodies are left only with the “argument of force”.

Keywords: principles of law, administrative procedure, persuasion, axiology, imperium.