

WALDEMAR BOCHENEK

Pozaproceduralne zasady prawne kształtujące sytuację prawną organu administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi ze szczególnym uwzględnieniem zasad konstytucyjnych

Wprowadzenie

Zasady odnoszące się do sytuacji prawnej organu administracji publicznej w ogólności można grupować, tworząc określony system zasad. Na jego czele staną te zasady, które wynikają z przepisów Konstytucji RP¹, jako stosowanego bezpośrednio najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej². Obszerność katalogu zasad (praw) konstytucyjnych wymaga przyjęcia systematyzującego kryterium wyboru, dlatego też, mając na uwadze przedmiot analizy – sytuację prawną organu w postępowaniu przed sądem administracyjnym – będzie on obejmował pryncypia, które w sposób jednoznaczny i zasadniczy rzutują na postępowanie sądowo-administracyjne, niekoniecznie przyjmując jako dodatkowo systematyzujące te zasady kryterium porządku regulacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także ujęte w tytule pole analizy, wśród zasad istotnych i zarazem niezbędnych dla opisanego sytuacji prawnej organu w postępowaniu sądowo-administracyjnym, a znajdujących swe źródło w pozaproceduralnych przepisach prawa, rozumianych jako ujęte

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

² Art. 8 Konstytucji RP. Bezpośredniość stosowania przepisów Konstytucji RP może wyłączyć tylko sama konstytucja (art. 8, ust. 2 in fine).

w aktach innych niż ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ oraz pośrednio Kodeks postępowania administracyjnego⁴ i ustawa Ordynacja podatkowa⁵, należy wyróżnić kolejno, podkreślając ich równą doniosłość prawną: zasadę podziału i równowagi władz, zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości i związane z nią prawo do sądu⁶, zasadę dwuinstancyjności (ta zasada znajduje swe źródło również w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), zasadę praworządności oraz zasadę państwa prawnego w kontekście wynikającej z niej zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej.

1. Zasada podziału i równowagi władz

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że konwencja językowa definiująca zasadę konstytucyjną podziału i równowagi władz formułuje nakaz kreowania systemu organów władzy publicznej na podstawie wyodrębnienia ich kompetencji, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości aktywnego oddziaływania każdej z nich w ramach powierzonych jej funkcji na zakres kompetencji pozostałych⁷. W sensie funkcjonalnym oznacza to, że każda spośród wymienionych władz jest instytucjonalnie legitymowana do samodzielnego sprawowania powierzonych jej funkcji konstytucyjnych i zarazem żadna z wymienionych władz nie ma charakteru pomocniczego, ani też wykonawczego względem pozostałych. Są one natomiast względem siebie komplementarne⁸.

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.), dalej „ustawa p.p.s.a.” lub „u.p.p.s.a.”.

⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

⁵ Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, poz. 749 ze zm.), dalej „o.p.”.

⁶ Pamiętając, iż prawo do sądu wyodrębniane jest także z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a dookreślone w art. 45 Konstytucji RP.

⁷ W. Kręcis, *Sądy i trybunały w konstytucyjnym modelu podziału władz*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” vol. XLVIII, Sectio G, Lublin 2001, s. 75.

⁸ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 4; zob. też: J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 70; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1994, s. 520.

W związku z powyższym wskazuje się, że „podziału” władzy nie należy automatycznie pojmować jako ich stanowczego – jednoznacznego rozdzielenia, bowiem samo wyodrębnienie właściwych władzom funkcji i kompetencji nie oznacza równoczesnego wyeliminowania między nimi wzajemnych kontaktów i współdziałania. W istocie więc podstawą podziału władzy będzie ich ścisła współpraca w realizacji wspólnej polityki państwa⁹, a ewentualne krzyżowanie się funkcji poszczególnych władz będzie przejawem równoważenia się, w myśl zasady wzajemnej kontroli. Owo „równoważenie się” będzie niezbędną cechą układu władz, w którym akcentuje się ich podział¹⁰.

Do elementów wynikających, a równocześnie, w zależności od kierunku analizy, charakteryzujących podział i równoważenie się władz należą m.in.: zapewnienie praworządności we wzajemnych stosunkach pomiędzy władzami całego państwa, względna niezależność władz w granicach ich funkcji, ochrona każdej władzy, wzajemne powstrzymanie się od zastępowania się i dublowania, obdarzenie każdej władzy częścią uprawnień innych władz w celu zapewnienia powściągnięcia się i równoważenia, gwarancje, aby żadna z władz nie uzyskała pełni władzy ani prerogatyw nad dwiema pozostałymi, osiągnięcie „równowagi” pomiędzy władzami, a także między państwem i społeczeństwem, obowiązek podporządkowywania się władzy prawodawczej stosowanym przez nią prawom, jasne współdziałanie władz w celu zapewnienia najbardziej efektywnej realizacji wspólnej polityki państwowej¹¹. Szczegółowość wskazań dotyczących podziału i równoważenia się władz wynika z krytycznego, ale odpowiadającego rzeczywistości wyobrażenia władzy jako ulegającej wypaczeniom¹².

O problematyce względnej niezbędności podziału władzy w państwie demokratycznym zob. F. Siemieński, *Czy zasada trójpodziału władz jest istotną gwarancją demokracji?*, w: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, pod red. A. Pułły, Gdańsk 1993, s. 52–56.

⁹ A.A. Gołowko, *Konstytucyjny podział władzy: zasada, problemy realizacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” vol. XLIII, Sectio G, Lublin 1996, s. 255.

¹⁰ A. Pułło stwierdza, że podział władz to sytuacja, w której stałym elementem jest niemożność przypisania któremukolwiek z organów pełniących funkcje ustawodawcze, wykonawcze lub sądownicze pozycji zwierzchniej w stosunku do pozostałych, zob. A. Pułło, *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, w: Zagadnienia...*, s. 46.

¹¹ Szerzej A.A. Gołowko, op. cit., s. 254. Autor podkreśla: „Realizacja tych zasad nie jest sprawą łatwą, ale efektywność i rezultaty funkcjonowania władzy przewyższą wszystkie straty wynikające z uporządkowania stosunków wzajemnych między nimi”. Ujęcie bardziej syntetyczne prezentują np. J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 47.

¹² Szerzej P. Kaczorowski, *O podziale władzy*, „Civitas” 2001, nr 5, s. 86 i n.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. O ile wskazanie podmiotów sprawujących władzę ustawodawczą i sądowniczą nie budzi większych wątpliwości, to wymienienie w zakresie władzy wykonawczej tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów należy postrzegać jako niewystarczające chociażby w relacji do pojęcia organów administracji publicznej, które definicyjnie obejmuje szerszy krąg podmiotów wyposażonych przez przepisy prawa właśnie w kompetencje (funkcje) sprawowania władzy wykonawczej. Należy podkreślić, że władza wykonawcza realizuje się w prowadzeniu bezpośredniej działalności państwa, w tym w szczególności w urzeczywistnianiu celów i zadań publicznych określonych przepisami obowiązującego porządku prawnego¹³, czy krócej, stanowi realizację zadań państwa w odniesieniu do konkretnych przypadków, z wyjątkiem sytuacji spornych¹⁴, a zatem realizuje się także poprzez zachowania¹⁵ organów i podmiotów innych niż Prezydent RP i Rada Ministrów, a będących organami administracji publicznej w ujęciu ustrojowym, a także funkcjonalnym.

Jak wynika z powyższego, władza wykonawcza korzysta z przypisanych jej kompetencji niezależnie od władzy ustawodawczej i sądowniczej, a te, wykonując kompetencje im właściwe, wspierane są cechą autonomiczności. Jednocześnie wszystkie władze wchodzące w skład jednej władzy równoważą się.

Relacja zachodząca między władzą ustawodawczą a wykonawczą ma dla przeprowadzanej analizy sytuacji prawnej organu administracji publicznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym znaczenie doniosłe i stanowi obok relacji władzy sądowniczej względem władzy wykonawczej podstawę kształtującą sytuację prawną organu. Należy jednakże wskazać, że bez wątplenia władza ustawodawcza ma dla sytuacji prawnej organu znaczenie nadrzędne, bowiem to ona poprzez odpowiednio uchwalane akty prawne konstruuje zespół norm determinujących prawa i obowiązki organu, a zatem staje się wyznacznikiem elementów budujących sytuację prawną organu.

¹³ A. Wasilewski, op. cit., s. 5.

¹⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 520.

¹⁵ Zachowania, ponieważ organ administracji publicznej może wykonywać administrację zarówno poprzez działanie, jak i poprzez zachowanie bierne.

Jak wiadomo, elementem pierwotnym dla wszelkich konstrukcji prawnych jest ustawa zasadnicza¹⁶. Od jej kształtu, odpowiadającego koncepcji przyjętej przez podmiot uprawniony do jej uchwalenia, uzależniony jest porządek prawny, powstający niejako następczo. Te następne akty realizują czy też konkretyzują ustawę zasadniczą. Przyjęcie zatem w ustawie zasadniczej zasady podziału i równoważenia władz powoduje, że wszelkie regulacje niespełniające warunków zakreślonych przez tę zasadę zostaną pozbawione ich mocy prawnej jako niezgodne z konstytucją¹⁷. Pozostałe – uchwalone po wejściu konstytucji w życie lub dostosowane do niej – będą ją realizować, m.in. dookreślając sytuację organu administracji publicznej jako przedstawiciela władzy wykonawczej. Taką rolę pełnić będą np. wcześniej wymienione ustawy wprowadzające dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Dla porządku należy wskazać, że w świetle obowiązującej zasady podziału i równoważenia władz także władza wykonawcza oddziałuje na władzę ustawodawczą, choćby poprzez instytucję inicjatywy legislacyjnej¹⁸.

Abstrahując od relacji władzy ustawodawczej do wykonawczej i sądowniczej jako determinowanych działaniami prawodawczymi Sejmu i Senatu¹⁹, zasadnicze znaczenie dla opisu sytuacji prawnej organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym będzie miało ustalenie relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, bowiem to przedstawiciele tych dwóch władz „spotykają się” niejako w ramach postępowania sądownoadministracyjnego.

Władzę sądowniczą tworzą sądy i trybunały. W świetle art. 173 Konstytucji RP stanowią one władzę odrębną i niezależną od innych władz. W ogólności jest ona powołana do rozstrzygania poddanych ich kompetencji sporów prawnych oraz do oceny prawidłowości stanowienia i stosowania obowiązujących w państwie przepisów prawa, w tym także ratyfikowanych umów międzynarodowych, oraz do podejmowania w tym zakresie prawnie wiążących rozstrzygnięć²⁰. Sąd Najwyższy (SN), sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, jako

¹⁶ Jeżeli w danym porządku prawnym uznaje się jej istnienie za niezbędne oraz podkreśla jej rangę.

¹⁷ Art. 188–190 Konstytucji RP oraz Ustawa z dnia 1 VIII 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

¹⁸ Np. art. 118 ust. 1 Konstytucji RP: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”.

¹⁹ Ogólnie – parlamentu.

²⁰ A. Wasilewski, op. cit., s. 4.

przedstawiciele władzy sądowniczej, sprawują wymiar sprawiedliwości (zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości²¹ – art. 175 ust. 1 Konstytucji RP).

Co istotne, przedstawione regulacje jednoznacznie wskazują na związek między zasadą podziału i równowagi władz a zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości jako konsekwencją wyodrębnienia władzy sądowniczej. W tej sytuacji stosowne jest omówienie relacji między władzą wykonawczą i sądowniczą sprawowaną przez sądy administracyjne w kontekście i na płaszczyźnie wspomnianej wyżej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości.

2. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji RP i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Władza sądownicza należy do sądów i trybunałów, natomiast wymiar sprawiedliwości należy jedynie do sądów²². W ujęciu materialnym wymiar sprawiedliwości sprawowany jest poprzez wydawanie wiążących orzeczeń rozstrzygających o tym, co jest sprawiedliwe w konkretnym przypadku²³. W aspekcie formalnym pojęcie wymiaru sprawiedliwości rozumiane jest w znaczeniu podmiotowym jako działalność sądów, natomiast w znaczeniu przedmiotowym jako działalność państwa polegająca na wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w którym przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny²⁴. Ujęcie mieszane określa wymiar sprawiedliwości jako rozstrzygnięcie sporów o prawo przez sądy²⁵. Można zatem przyjąć, że co do zasady wymiar sprawiedliwości jest imperatywną działalnością sądów, polegającą na wymierzaniu kar bądź rozstrzyganiu konfliktów lub spraw niekonfliktowych w sferze praw i obowiązków podmiotów prawem określonych

²¹ Por. J. Kuciński, op. cit., s. 298.

²² Jak wskazuje m.in. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK), pojęcie wymiaru sprawiedliwości nie jest rozumiane jednolicie, ale poddanie go jedynie sądom w świetle przepisów Konstytucji RP jest niezaprzeczalne; zob. np. uzasadnienie orzeczenia TK z 13 III 1996 r., K 11/95, OTK nr 2/1996, poz. 9; uzasadnienie wyroku TK z 8 XII 1998 r., K 41/97, OTK nr 7/1998, poz. 117.

²³ Por. J. Kuciński, op. cit., s. 299.

²⁴ Por. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 1995, s. 5.

²⁵ J. Kuciński, op. cit., s. 299.

w celu zabezpieczenia przestrzegania i realizowania obowiązujących norm prawnych²⁶.

Zgodnie z art. 175 Konstytucji RP oraz art. 1 ustawy p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości. Powyższe potwierdza przepis ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 1 § 2²⁷, zgodnie z którym: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych [...]”²⁸.

Oczywiście nazwanie jakiegoś działania „wymiar sprawiedliwości” nie czyni w sposób obiektywny z danego podmiotu „wymierzającego sprawiedliwość”. Co istotne, w doktrynie pojawiają się głosy, zgodnie z którymi sądy administracyjne nie mogą być w pełni uznane za podmioty sprawujące wymiar sprawiedliwości. Według nich sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega na przyznaniu racji jednej ze stron w sposób niewymagający żadnych dodatkowych rozstrzygnięć (np. organów administracji publicznej), natomiast sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej pozbawione jest tego pierwiastka ostateczności, gdyż przestając na stwierdzeniu zgodności lub niezgodności zaskarżonego aktu z prawem, nie prowadzi ono do merytorycznego rozstrzygnięcia²⁹. Ta koncepcja nie zasługuje na aprobatę. To, że przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego jest tzw. sprawa sądowoadministracyjna, której istotą jest przede wszystkim kontrola administracji publicznej pod względem zgodnego z prawem zachowania się, nie niweczy oczywiście zewnętrżności kontroli, sporności między stronami oraz ostateczności rozstrzygnięcia sądów administracyjnych odnoszącej się do sprawy sądowoadministracyjnej. Zasadniczy brak kompetencji do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej³⁰ przez sąd nie powinien być uznawany automatycznie za wyłączający wymiar sprawiedliwości przed sądami administracyjnymi. Jak stwierdza J. Wróblewski: „Sąd jest poza administracją, którą kontroluje [...], a regulacja proceduralno-kompetencyjna jego działań

²⁶ Na podstawie: K. Lubiński, *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Prawnicze” 1987, nr 4, s. 26.

²⁷ Ustawa z dnia 27 VII 2001 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

²⁸ Podobnie, choć nie tak jednoznacznie – art. 177 Konstytucji RP: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”.

²⁹ Np. A. Niecikowska, A. Niemirowski, A. Pułjanowska, S. Szuster, *Nowy model sądownictwa administracyjnego – reforma niedoskonała*, „Causus” 2002, nr 23, s. 27.

³⁰ Poza wyjątkami z art. 146 § 2 i 154 § 2 ustawy p.p.s.a.

umożliwia rozstrzyganie wszelkich spraw, niezależnie od tego, między jakimi podmiotami one powstają [...]. Ustalanie konsekwencji faktów uznanych za udowodnione [...] jest wywołane sytuacjami sporu [...] – to właśnie zakłada kontrola sądowa administracji. Zakres zaś jej dotyczy legalności decyzji administracyjnych, a więc zgodności decyzji administracyjnych z regulami, jakie stanowią podstawę ich podjęcia [...]”³¹. Przyznanie orzecznictwu sądów administracyjnych waloru wymiaru sprawiedliwości wydaje się przeważać w doktrynie³² i za takie uznawane jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu³³.

Poniekąd cechy sądu, jako podmiotu sprawującego wymiar sprawiedliwości, zawarte są w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd w rozpoznawanej sprawie musi być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Właściwość zawiera w sobie nie tylko właściwość rzeczową, miejscową, instancyjną, ale także wymóg fachowości. Niezależność to gwarancja instytucjonalna, rzeczowa i osobowa autonomii sądów i sędziów jako niezbędnej do rozpatrywania sytuacji spornych i podejmowania działań wymagających obiektywizmu. Bezstronność wskazuje na wymóg neutralności względem jakichkolwiek interesów. Sąd pełni funkcję arbitra, co do zasady niezaangażowanego w spór, traktując strony działające w sprawie jednakowo. Niezawisłość sądów, wiązana z niezawisłością sędziów, wyrażana jest możliwością podporządkowania ich jedynie konstytucji i ustawom³⁴. Wszystkie te cechy posiadają sądy administracyjne.

³¹ J. Wróblewski, *Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1, s. 21.

³² Patrz np. R. Hausner, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 22–24; T. Woś, *Condiciones necessariae dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 765–767.

³³ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 134 i n.; K. Sieniawska, P. Skonieczny, *Pojęcie „sądu administracyjnego” w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Casus” 1999, nr 12, s. 19; P. Dobosz, *Procedury administracyjne, model sądownictwa administracyjnego a „prawo pomocy”*, w: *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 109.

³⁴ A. Wasilewski, op. cit., s. 4; J. Kuciński, op. cit., s. 300; zob. też: S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” vol. XLVII, Sectio G, Lublin 2000, s. 234–237; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka, A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 732–736.

Należy podkreślić, że kontrola administracji publicznej dokonywana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (legalności), a oparcie kontroli na innych kryteriach, np. celowości, jest dopuszczalne, jeżeli ustawa tak stanowi, jednakże konstrukcja prawna wyroku uwzględniającego skargę jednoznacznie wskazuje, że może on być oparty wyłącznie na naruszeniu prawa³⁵. Wprowadzone kryterium wyraźnie rozdziela sprawę administracyjną od sądownoadministracyjnej, pomimo istniejącej w ogólności relacji następczej związanej z zachowaniem się organu administracji publicznej w ramach danej sprawy administracyjnej³⁶.

Bez wątpienia pierwotnie przyjmowany brak możliwości merytorycznego odniesienia się do sprawy administracyjnej przez sąd administracyjny, jako charakteryzujący działania kontrolne, stanowi odzwierciedlenie zasady podziału i równowagi władz. „Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Z natury rzeczy więc orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy przez organ administracji. [...] Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej”³⁷.

Zatem kryterium legalności, jako właściwego dla kontroli administracji, należy uznać za instrument o istotnym znaczeniu dla realizacji podziału władz. Czy jednak regulacja postępowania sądownoadministra-

³⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1997, s. 345. Zob. też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) – Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z 23 VII 1993 r., SA/Po 471/92, niepublikowany; wyrok NSA z 10 XII 1992 r., II SA 402/92, ONSA nr 1/1994, poz. 27; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Łodzi z 22 VI 1994 r., SA/Ł 522/94, niepublikowany.

³⁶ Wskazane rozdzielenie wyłącza działanie organu administracji publicznej w sferze poddanej właściwości sądów administracyjnych, co podkreślone jest także w orzecznictwie, np. wyrok NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Łodzi z 3 X 2001 r., I SA/Łd 652/2000, „Rachunkowość – Poradnik Praktyczny” 2002, nr 9, s. 47.

³⁷ R. Hausner, *Podstawowe idee i rozwiązania reformy sądownictwa administracyjnego*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23–25 IX 2002 r., Warszawa 2003, s. 34; zob. też: idem, *Założenia...*, s. 22–24; J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania sądowno-administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” vol. XVII, 1984, s. 39–45.

cyjnego zawarta w ustawie p.p.s.a. odpowiada wymogom konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi pozytywnej.

Badając przepisy ustawy p.p.s.a. na pierwszy rzut oka można wyprowadzić wniosek odmienny. Przecież art. 146 § 2 ustawy p.p.s.a. stwierdza, że w sprawach skarg na akty lub czynności³⁸ z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa sąd może w wyroku uznać takie uprawnienie lub obowiązek. Ponadto zgodnie z art. 154 § 1 i 2 ustawy p.p.s.a. sąd może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego³⁹, w razie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, w związku z uprzednim pisemnym wezwaniem właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy i wniesioną skargą w tym przedmiocie wraz z żądaniem wymierzenia grzywny.

Jak wynika z przytoczonych uregulowań, sąd administracyjny, w sytuacjach określonych w art. 146 i 154 u.p.p.s.a., posiada prawo do merytorycznego wypowiedzenia się w sprawie administracyjnej. Są to swego rodzaju wyjątki, które w ogólności „winny być nader ograniczone i muszą mieścić się w ogólnej formule sprawowania kontroli”⁴⁰. Niezbędne w tym wskazaniu jest podkreślenie wymaganej zgodności przepisów prawa z zasadą podziału i równowagi władz.

Jak wiadomo, za pewnik należy uznać niedopuszczalność całkowitej separacji trzech władz, polegającej na precyzyjnym podziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne organy państwowe lub ich grupy i prowadzącej w rezultacie do zakłóceń w funkcjonowaniu pań-

³⁸ Innych niż decyzje administracyjne; postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (art. 146 § 2, w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.), oraz innych niż pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (art. 146 § 2, w zw. z art. 3 § 2 pkt 4a u.p.p.s.a.).

³⁹ Sąd może to uczynić obok wymierzenia grzywny zgodnie z art. 154 § 1 i 2 u.p.p.s.a.

⁴⁰ R. Hausner, *Podstawowe...*, s. 34. Jak się wydaje, również kształt postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym (art. 106 § 3 i 5 u.p.p.s.a.) może być uznany za przejaw podziału władz.

stwa jako jednolitej całości. Równocześnie organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do stopnia, który nie narusza istoty kompetencji tej drugiej władzy⁴¹. Co istotne, regulacja zawarta w ustawie p.p.s.a. jest właśnie odzwierciedleniem wskazań właściwych dla zasady zawartej w art. 10 Konstytucji RP. Sąd administracyjny, posiadając kompetencje z art. 146 i 154 ustawy p.p.s.a., nie wkracza w uprawnienia organu administracji publicznej w sposób naruszający ich istotę. Sąd działa tylko w wąskim zakresie art. 146 ustawy p.p.s.a., gdzie uprawnienie lub obowiązek wynika z przepisów prawa, oraz tam, gdzie zachowanie się organu administracji publicznej jest jednoznacznie sprzeczne z orzeczeniem sądu i stanowi lekceważenie nie tylko władzy sądowniczej, ale także zasady praworządności i zaufania obywateli do państwa. Sąd w powyższych wypadkach musi mieć środki do przeciwdziałania takim sytuacjom. Ponadto sąd korzysta z przydanej mu kompetencji w sposób fakultatywny. Zagwarantowana „możliwość”, a nie „obowiązek” merytorycznego orzekania pozwala sądowi każdorazowo ocenić, czy zasadne jest „wkroczenie” w uprawnienia organu administracji publicznej w imię równoważenia się władz, ich współdziałania i niezbędnej powagi.

Podsumowując rozważania na temat zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz zasady podziału i równoważenia się władz, należy podkreślić, że determinują one zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne oraz kryterium tej kontroli. Ustawodawca, przyjmując za wymierną w tym zakresie przesłankę legalności działania administracji publicznej, zachował rozdzielność kompetencji władzy wykonawczej sprawowanej przez organy administracji publicznej od kompetencji władzy sądowniczej reprezentowanej przez sądy administracyjne w imię podziału władz, a równocześnie przydał sądowi ograniczone uprawnienia merytoryczne w celu ochrony równowagi władz oraz zasady praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do państwa. Wszystkie wskazane czynności podejmowane są w ramach postępowania sądowniczoadministracyjnego, jako bezpośredniego odzwierciedlenia prawa do sądu. Istnienie tego prawa odnośnie do zachowań organów administracji publicznej stanowi kolejny element kształtujący ich sytuację prawną.

⁴¹ B. Banaszak, op. cit., s. 520; o równowadze władz – orzeczenia TK, m.in.: OTK 1994 r., cz. II, Warszawa 1995, s. 91; OTK 1993 r., cz. II, Warszawa 1994, s. 358.

3. Zasada prawa do sądu

Prawo do sądu znajduje swą podstawę w wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasadzie demokratycznego państwa prawnego⁴² oraz w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”⁴³.

Zauważalna „dwudrogowość” wyprowadzania zasady prawa do sądu z przepisów konstytucyjnych stanowi konsekwencję minionego stanu prawnego, w którym odwołanie się do zasady państwa prawnego było koniecznością. Jak podkreśla orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego: „Szereg zasad i reguł, które [...] funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich «odnalezienia» w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, obecnie znalazły bezpośredni wyraz w szczegółowych postanowieniach nowej Konstytucji. Dotyczy to zwłaszcza praw jednostki o charakterze materialnym (np. art. 38, art. 51 czy art. 45). Oznacza to, że w tym zakresie klauzula demokratycznego państwa prawnego utraciła swój samoistny charakter, bo wynikające z niej konsekwencje zostały powtórzone i rozwinięte w szczegółowych przepisach Konstytucji RP. Owego powtórzenia nie można jednak traktować jako wyłączenia takich treści szczegółowych z ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego i pozostawienia tej klauzuli w «okrojonym» kształcie, który pozostałby po oddzieleniu od niej tego, co zostało zapisane w przepisach szczegółowych. Prowadziłoby to do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego i nadawałoby jej postać kalekę, nieznaną innym systemom ustrojowym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 Konstytucji, jak też – niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu”⁴⁴. Tak też jest z zasadą prawa do sądu.

Należy podkreślić, że prawo do sądu wyprowadzane jest także z przepisów prawa międzynarodowego, mającego zastosowanie w polskim

⁴² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 33; B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, w: *Polski model...*, s. 17; J. Kuciński, op. cit., s. 56–62.

⁴³ Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

⁴⁴ Uzasadnienie wyroku TK z 25 XI 1997 r., K 26/97, OTK nr 5–6/1997, s. 445–446.

porządku prawnym ze względu na art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiający ratyfikowane umowy międzynarodowe źródłem powszechnie obowiązującego⁴⁵ prawa, oraz art. 9 Konstytucji RP, zobowiązujący Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego. Tym samym zasada prawa do sądu uzyskała również oparcie w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁶ oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁷ odnoszących swe regulacje bezpośrednio do postępowań cywilnego i karnego⁴⁸, ale ze względu na swą uniwersalność mających odpowiednie zastosowanie także do postępowania sądownoadministracyjnego⁴⁹.

Jeżeli chodzi o treść prawa do sądu, to kształtują ją trzy elementy: 1) prawo dostępu do sądu polegające na możliwości uruchomienia postępowania przed sądem i uczestniczenia w postępowaniu przez osoby, których interesów ono dotyczy⁵⁰; 2) prawo do ukształtowania postępowania sądowego odpowiednio do wymogu sprawiedliwej i jawnej procedury jako gwaranta jego rzetelności⁵¹; 3) prawo do wyroku sądowego, czyli prawo do uzyskania wiążącego i prawidłowego rozstrzygnięcia

⁴⁵ Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

⁴⁶ Pakt z 19 XII 1966 r. (Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167): „Wszyscy ludzie są równi przed sądem i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych [...]”.

⁴⁷ Konwencja z 4 XI 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.): „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej [...]”.

⁴⁸ Co wynika z treści przepisów oraz jest podkreślane przez orzecznictwo, np. wyrok TK z 9 VI 1998 r., K. 28/97, OTK nr 4/1998, poz. 50.

⁴⁹ Analogicznie do wniosku wyprowadzonego przez B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 38 i n.

⁵⁰ Dla realizacji tego elementu prawo musi umożliwiać podmiotom występowanie z żądaniem ochrony ich interesu prawnego niezależnie od ich statusu majątkowego – zob. w zakresie postępowania sądownoadministracyjnego art. 239–263 u.p.p.s.a. dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych.

⁵¹ Będzie tu również chodziło o zagwarantowanie szybkości załatwienia sprawy bardzo często mającej zasadnicze znaczenie dla uznania postępowania za spełniające wymogi wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym.

danej sprawy przez sąd⁵². Wszystkie wskazane elementy właściwe są dla szeroko rozumianej ochrony praw lub wolności na drodze sądowej. Co istotne, termin „droga sądowa” zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oznacza „drogę sądową *sensu largo*, obejmującą postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji”⁵³, a więc obejmuje również postępowanie przed sądami administracyjnymi, które, jak zostało wykazane wcześniej, sprawują wymiar sprawiedliwości. Ponadto fakt wypełnienia przez postępowanie sądownoadministracyjne wymogów nałożonych przez zasadę prawa do sądu na każde postępowanie sądowe został podkreślony przez Trybunał Konstytucyjny już na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy stwierdził on, że skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁵⁴ jest instrumentem gwarantującym zachowanie konstytucyjnego prawa do sądu, pomimo że zakres orzekania NSA badającego zgodność zaskarżonego aktu z prawem jest węższy niż zakres orzekania sądów powszechnych⁵⁵. Zatem można powiedzieć, że skarga do sądu administracyjnego będzie odpowiednio uzewnętrznionym „nośnikiem” woli uprawnionego podmiotu, zobowiązującym właściwy sąd do podjęcia przewidzianych prawem działań niezbędnych do rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej i wydania orzeczenia⁵⁶, a w inicjującym działaniu uprawnionego podmiotu będzie realizowany element prawa do sądu polegający na możliwości uruchomienia procedury sądowej i uczestniczenia w postępowaniu przed sądem.

Zgodnie z przepisami ustawy p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób,

⁵² Wyrok TK z 9 VI 1998 r., K. 28/97, OTK nr 4/1998, poz. 50; wyrok TK z 16 III 1999 r., SK 19/98, OTK nr 3/1999, poz. 36; Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 18–23; A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 20; podobnie J. Kuciński, op. cit., s. 62; glosa K. Flagi-Gieruszyńskiej do wyroku SN z 26 VI 2001 r., III CZP 30/01 (OSNIC nr 2/2002, poz. 16), „Rejent” 2002, nr 6, s. 133 i n.

⁵³ Wyrok SN – Izba Cywilna z 17 XII 1997 r., I CKN 370/97, OSNC nr 7–8/1998, poz. 116.

⁵⁴ Zgodnie z obowiązującym od 1 I 1981 r. do 31 XII 2003 r. jednoinstancyjnym sądownictwem administracyjnym reprezentowanym przez NSA.

⁵⁵ Uzasadnienie orzeczenia TK z 8 IV 1997 r., K 14/96, OTK nr 2/1997, poz. 16, a także uzasadnienie wyroku TK z 14 VI 1999 r., K 11/98, OTK nr 5/1999, poz. 97.

⁵⁶ Odpowiednio do prawa do sądu rozumianego na płaszczyźnie postępowania cywilnego – H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (Studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 193.

jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1), a także inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi (§ 2). Cytowany artykuł wskazuje legitymację do donosłego prawnie żądania wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego i merytorycznego rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej obejmującej kontrolę określonych w art. 3 § 2 u.p.p.s.a. przejawów działalności administracji publicznej. Szeroki i w zasadzie otwarty zakres podmiotowy art. 50 u.p.p.s.a. odpowiada w swej istocie wymogowi stawianemu przez treść art. 45 Konstytucji RP, a realizującemu się w zagwarantowaniu prawa do sądu każdemu, kto z takiej formy ochrony swych uprawnień chce skorzystać⁵⁷. Co istotne, skarga do sądu administracyjnego stanowi również środek do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁵⁸.

Jak wynika z powyższego, prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich są legitymowani do wniesienia skargi w celu ochrony dóbr-idei im właściwych (praworządność, prawa i wolności obywatelskie), a więc niezależnie od ewentualnie występującego interesu prawnego. Organizacja społeczna może wnieść skargę w zakresie swej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób co do zasady tylko wtedy, gdy brała udział w postępowaniu administracyjnym. Pozostałe podmioty posiadają legitymację do wniesienia skargi, jeżeli wykazują interes prawny⁵⁹. Nadto odpowiednia legitymacja może wynikać z przepisu szczególnego. W ostatnim przypadku cechą charakterystycz-

⁵⁷ Na pogwałcenie prawa do sądu nie może się powoływać podmiot, który nie korzysta z tego prawa w ogóle albo korzysta nieprawidłowo, patrz np. postanowienie SN – Izba Cywilna z 10 IX 1998 r., III CZ 114/98, OSNC nr 2/1999, poz. 42; wyrok SN – Izba Karna z 6 VI 2001 r., II KKN 96/2001, OSNKW nr 11–12/2001, poz. 95. Teza o funkcji kasacyjnej sądów administracyjnych jako niewystarczającej dla zagwarantowania drogi sądowej (jak się wydaje, pomijającej zasadę podziału władz), zob. D.R. Kijowski, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych a sądowa kontrola administracji*, w: *Instytucje...*, s. 335–336.

⁵⁸ Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP; zob. np. Postanowienie SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 3 IX 1998 r., III RN 49/98, „Prokuratura i Prawo” – dodatek, 1999, nr 3, poz. 42.

⁵⁹ O charakterze interesu prawnego jako interesu aktualnego, konkretnego i sprawdzalnego wynikającego z przepisów prawa materialnego zob.: uzasadnienie wyroku NSA z 7 IV 1999 r., II SAB 154/98, „Jurysta” 1999, nr 7–8, s. 50 i n.; uzasadnienie postanowienia NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z 5 II 1998 r., I SA/Po 1242/97, „Serwis Podatkowy” 1999, nr 8, s. 19 i n., „Serwis Podatkowy” 2001, nr 4, s. 35 i n.; uzasadnienie postanowienia NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z 5 III 2002 r., II SA/Lu 1696/2000, niepublikowany; wyrok NSA z 23 VII 2002 r., IV SA 2418/2000, niepublikowany. O przepisie formalnym jako podstawie interesu prawnego zob. wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 26 V 2000 r., III RN 170/99, OSNAPiUS nr 5/2001, poz. 140.

ną uprawnionych podmiotów jest to, że mogą one zaskarżać działania administracji publicznej tylko określonego rodzaju i tylko w ściśle określonych rodzajowo sprawach⁶⁰.

Zasadniczymi skutkami procesowymi wniesienia skargi do sądu administracyjnego tożsamymi bez względu na podmiot inicjujący postępowanie sądownoadministracyjne są: poddanie działalności organu administracji publicznej kontroli sądowej oraz zrównanie pozycji procesowej organu z pozycją skarżącego. Za skrót myślowy należy uznać stwierdzenie, że skutkiem wniesienia skargi jest przeniesienie rozpoznania sprawy należącej do właściwości organów administracji publicznej przed sąd administracyjny⁶¹.

W świetle dokonanych ustaleń należy uznać, że skarga do sądu administracyjnego stanowi element systemu realizującego konstytucyjną zasadę prawa do sądu, a prawo to zostaje dopełnione poprzez właściwe dla demokratycznego państwa prawnego sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, które zawiera w sobie wymóg przeprowadzenia rzetelnego postępowania i wydania prawidłowego wyroku. Samo rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej następuje na podstawie kryterium legalności, poniekąd odzwierciedlającego zasadę podziału władz, ale równocześnie wskazującego na przypisany organowi administracji publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie przepisów prawa. Takie działanie jest ściśle związane z zasadą praworządności.

4. Zasada praworządności

Zasada praworządności została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Jej istota polega na nakazie skierowanym do wszystkich organów władzy publicznej, aby te działały na podstawie i w granicach przepisów prawa⁶². W ujęciu formalnym zasada praworządności oznacza zgodne z prawem funkcjonowanie państwa reprezentowanego przez organy oraz inne

⁶⁰ Np. art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 1 Ustawy z dnia 15 IX 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.); art. 4 ust. 4 Ustawy z 26 I 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 ze zm.); art. 98 ust. 1 i 2 Ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁶¹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 94–95.

⁶² Innymi słowy, jest to działanie nie tylko nie naruszające prawa, ale równocześnie działanie na podstawie prawa – patrz np. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 887 i n., s. 895.

podmioty działające w jego imieniu tak, aby podejmowane przez nie działania zawierały się w granicach przyznanym im prawem kompetencji. Ponadto w ramach tej zasady organy władzy obowiązane są do wydawania aktów stosowania prawa na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, a także do podejmowania rozstrzygnięć oraz uchwalania aktów prawnych w trybie określonym przez prawo⁶³.

W sposób oczywisty w zakresie podmiotowym pojęcie organów władzy publicznej obejmuje także organy administracji publicznej. Podkreśla się przy tym, że Konstytucja RP poprzez użycie pojęcia „władza publiczna” dokonuje jednolitego ukształtowania podstawy działania zarówno administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego⁶⁴ (organów administracji publicznej w ujęciu ustrojowym). Co istotne, dla organów administracji publicznej Konstytucja RP nie jest jedynym źródłem zasady praworządności. Wynika ona także z art. 6 k.p.a.⁶⁵ wprost obligującego organy do działania na podstawie przepisów prawa.

Owo „działanie na podstawie prawa” w postępowaniu administracyjnym obejmuje dwa zasadnicze elementy: po pierwsze, ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie, po drugie, zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznawaniu i rozstrzygnięciu sprawy⁶⁶. Powyższe czynności zawsze będą znajdowały oparcie w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, którymi zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które te akty ustanowiły. Z nich organ będzie wyprowadzał swą kompetencję ogólną i szczególną w danej sprawie administracyjnej, a zakres tej kompetencji co do zasady będzie niezależny od jego „woli”. Innymi słowy, organ nie będzie mógł zwiększyć, uszczuplić czy znieść swej kompetencji, a także wkraczać w sferę działań

⁶³ B. Banaszak, op. cit., s. 232. Autor wskazuje, że praworządność w ujęciu materialnym realizuje się w odzwierciedlaniu przez samo prawo określonych wartości. W doktrynie istnieje także podział zasady prawa na zasadę legalizmu i nakaz przestrzegania prawa, który m.in. wyprowadza J. Kuciński, op. cit., s. 60–61; co do obowiązku legalności wszelkich działań organów władzy publicznej zob. też np.: uzasadnienie orzeczenia TK z 9 I 1996 r., K 18/95, OTK nr 1/1996, poz. 1; uzasadnienie postanowienia Sądu Apelacyjnego (SA) w Warszawie z 8 III 2002 r., V AL 35/2001, OSA nr 2/2002, poz. 75.

⁶⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 35.

⁶⁵ Również art. 120 o.p. o brzmieniu: „Organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa”.

⁶⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 43.

należącą do innego organu lub podejmować czynności tam, gdzie kompetencje administracji nie są przez prawo przewidziane⁶⁷, bowiem norma prawna będzie jedynym i pierwotnym źródłem jego uprawnień oraz obowiązków. Organ zatem, zgodnie z ideą państwa prawnego, będzie o tyle tylko upoważniony do ingerowania administracyjnie, w drodze wydawania nakazów i zakazów, w życie obywateli, o ile obowiązujące źródło prawa go do tego wyraźnie upoważnia⁶⁸. W tym kontekście automatycznie odrzucony musi być cechujący państwo policyjne pogląd, wedle którego administracja jest swobodną, twórczą działalnością organów, podejmowaną co prawda w ramach ustaw, ale rozumianą jako uprawnienie do czynienia wszystkiego, co organy uważają za konieczne do wykonania nałożonego na nie zadania, chyba że ustawa wprowadza pod tym względem wyraźne ograniczenie⁶⁹.

Z powyższego wynika, że treść normy prawnej wyrażającej określoną potrzebę społeczną jest podstawą wszelkich zachowań administracji i wyznacza prawnie dozwolony kształt tych zachowań. Co istotne, działanie legalne zawsze będzie wyprzedzać działanie celowe. Jest to o tyle ważne, że „działanie praworządne może [...] w konkretnym przypadku kolidować z wymogami celowości i na odwrót, celowe w danym przypadku działanie mogłoby doprowadzić do naruszenia przepisu prawa. Przepisy prawa są opracowywane możliwie tak, by nie dopuszczać do tego rodzaju konfliktów, jednakże nie może im z góry zapobiec żaden chociażby najlepszy system prawa. Przyczyna tkwi w wielkiej różnorodności sytuacji życiowych, jakie trzeba rozwiązać w toku stosowania prawa”⁷⁰. S. Rozmaryn w tej materii podkreśla, że zasada celowości nie może nigdy stanowić pretekstu do naruszenia przepisów prawa, te zaś nie sankcjonują wyjątków od zasady legalności ani nie dopuszczają żadnych „odchyleń” lub złagodzeń tej zasady w imię celowości⁷¹. Natomiast

⁶⁷ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Lublin 1994, s. 49; zob. też E. Ochendowski, op. cit., s. 130.

⁶⁸ *Prawo administracyjne*, cz. I, pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, s. 28; zob. też R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 1998, s. 99; wyrok NSA z 27 X 1987 r., IV SA 292/87, „Gospodarka i Administracja Państwowa” 1988, nr 11, s. 44; wyrok NSA z 10 VI 1983 r., I SA 217/83, ONSA nr 1/1983, poz. 41; wyrok NSA z 20 VII 1981 r., SA 805/81, ONSA nr 2/1981, poz. 70.

⁶⁹ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 25. Zob. też A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, w: *Prawo do dobrej administracji...*, s. 49 i n.

⁷⁰ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1987, s. 52.

⁷¹ Odnośnie do relacji legalność – celowość w k.p.a.: S. Rozmaryn, op. cit., s. 891.

celowość działań, a ściślej rzecz biorąc, przydanie organowi uzasadnionej materią regulacji szerszej swobody w wykonywaniu powierzonych zadań, najczęściej będzie dochodzić do głosu w postaci uznania administracyjnego. Wprawdzie uznanie administracyjne może wypaczyć istotę państwa praworządnego ale, co warte zaznaczenia, prawidłowo pojęte i właściwie stosowane może być postrzegane na równi z instytucją ustawowego skrepowania⁷², i co najważniejsze, będzie w szeroki sposób godziło działanie celowe z działaniem na podstawie przepisów prawa. Jest to tym bardziej istotne, że organ obowiązany jest wykazać działanie na podstawie prawa w ciągu całego postępowania oraz poprzez przytoczenie w rozstrzygnięciu jego podstawy prawnej i uzasadnienia prawnego⁷³.

Integralną częścią działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie przepisów prawa jest prawidłowe jego stosowanie. Zawiera ono: działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej; prawidłowe ustalenie znaczenia normy prawnej (organ na tym etapie uznaje za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i przyjętej teorii dowodów oraz ujmuje ten fakt w języku stosowanej normy); niewadliwie dokonaną subsumcję (subsumcję faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną); prawidłowe ustalenie następstw prawnych⁷⁴. Takie działanie prowadzące bezpośrednio do wykonania powierzonych organowi zadań gwarantuje, że będą one realizowane w sposób praworządny. Organ, wypełniając swe zadania, zawsze musi szukać drogi zgodnej z prawem. Jeśli nie jest to możliwe, ma on obowiązek powstrzymać się od jakiegokolwiek działania, podejmując równocześnie czynności zmierzające do usunięcia istniejącej luki. Odmierne zachowanie organu będzie prowadziło wprost do naruszenia zasady praworządności, co zawsze należy postrzegać jako stan szkodzący państwu w znacznie większym stopniu niż niewykonanie poszczególnego zadania⁷⁵.

Naruszenie zasady praworządności obciąża działania organu administracji publicznej, a tym samym państwo. Wystąpienie naruszenia obliguje organy do podjęcia działań zmierzających do usunięcia powstałych wad. Co istotne, także te czynności muszą być przeprowadzane

⁷² E. Iserzon, J. Starościk, op. cit., s. 30.

⁷³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 52. Co do znaczenia zasady praworządności i zasady prawdy obiektywnej dla rozpoznania sprawy zob. wyrok NSA z 7 IX 1994 r., III SA 1111/93, ONSA nr 3/1995, poz. 120; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie z 28 III 1996 r., SA/Rz 905/95, niepublikowany.

⁷⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 50–52.

⁷⁵ E. Iserzon, J. Starościk, op. cit., s. 25; zob. też Mastalski, J. Zubrzycki, op. cit., s. 99–100.

na podstawie przepisów prawa, w tym przypadku prawa procesowego. Ich zastosowanie będzie właściwe dla organu prowadzącego dane postępowanie administracyjne, a także odpowiednio do obowiązującej regulacji prawnej dla organu nadzoru, czy też dla kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny⁷⁶. Oczywiście sytuacją idealną jest taka, w której organ w zakresie przydanych mu uprawnień sam eliminuje z obrotu prawnego wszelkie przejawy sprzecznego z prawem zachowania się, zarówno własnego, jak i innych podmiotów prawa, na których zachowanie ma wpływ. Takie działanie powinno być podejmowane przez administrację z własnej inicjatywy, niezależnie od czynności inicjatorskich podmiotów spoza administracji publicznej, tam gdzie przepis prawa takiej czynności wprost nie wymaga. Organy – uściślając, osoby wypełniające jego funkcje – nie mogą w sposób świadomy utrzymywać stanu sprzecznego z obowiązującą normą prawną bez względu na motywy, które nimi kierują. Muszą one możliwie jak najszybciej i przy jak najmniejszym koszcie społecznym przywrócić stan zgodny z prawem. Taka forma samokontroli stanowi bezwzględny obowiązek każdego organu administracji publicznej, prowadzący bezpośrednio do urzeczywistnienia idei praworządnych organów władzy publicznej. Można również stwierdzić, że powyższe działania będą jedynym sposobem odbudowania wizerunku państwa prawnego w sytuacji, gdy wcześniej organ sam naruszył prawo albo pozwolił, aby to naruszenie nastąpiło. Tak jak orzecznictwo sądów administracyjnych obliguje właściwy organ administracji publicznej do niezwłocznego uchylecia albo zmiany decyzji ustalającej obowiązki w sytuacji, gdy zmiana norm i przepisów powoduje zwolnienie określonych podmiotów z nałożonych na nie decyzją administracyjną obowiązków⁷⁷, tak powstała wada obliguje właściwy organ do podjęcia wszelkich starań mających na celu usunięcie tej wady przy jak najmniejszym obciążeniu swym błędem osób, których interes prawny podlegał w danym postępowaniu ochronie. Tylko takie zachowanie się organów administracji publicznej będzie w pełni realizowało zasadę praworządności, obowiązującą wszak organy w każdej sytuacji, w której wykonują one albo są zobowiązane do wykonywania przydanych im kompetencji. Co istotne, powyższe działanie będzie nabierało dodatkowego znaczenia w świetle obowiązywania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

⁷⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, s. 130.

⁷⁷ Wyrok NSA z 20 IX 2001 r., IV SA 1330/99, LexPolonica nr 353963.

5. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej ma bezwzględne znaczenie dla kształtu sytuacji prawnej organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, bowiem wprost wykazuje ona, w jaki sposób organ ma obowiązek korzystać z uregulowanych przepisami prawa sądowoadministracyjnego instytucji procesowych.

Zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej jest ściśle związana z ideą demokratycznego państwa prawnego⁷⁸, pojmowaną także jako zbiór zasad kształtujących ustrój państwa i stosunki między władzami publicznymi a obywatelami, w tym kształtujących funkcje, ustrój oraz działalność administracji publicznej⁷⁹. Podkreśla się, że powyższa zasada powinna być niejako utożsamiana z zasadą lojalności państwa wobec obywatela, w ramach której organy reprezentujące państwo stanowią oraz stosują prawo w sposób czytelny i pozwalający działać obywatelowi (także innym podmiotom prawa) w oparciu o stabilne w ogólności przepisy prawa, przesłanki działania organów państwa oraz ze świadomością konsekwencji prawnych działań podejmowanych przez jednostkę w obowiązującym porządku prawnym⁸⁰. Stanowione prawo musi określać jasne, jednoznaczne reguły postępowania, umożliwiające obywatelom sprawne dochodzenie przysługujących im praw; w przypadku nałożenia na obywatela obowiązku powinien on mieć możliwość przygotowania się do zaistniałej sytuacji i tak jak zmiana prawa pierwotnie przydającego obywatelowi określone prawa, powinno być oparte na racjonalnych przesłankach i przeprowadzone w sposób cechujący rządy prawa⁸¹. Wszystko to po to, aby podmiot funkcjonujący w danym porządku prawnym mógł korzystać z pewnej, przewidywalnej

⁷⁸ Szerzej zob. np. B. Banaszak, op. cit., s. 227–232; J. Kuciński, op. cit., s. 58–65 – autorzy wskazują także na inne zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego; ponadto zob. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 201–210.

⁷⁹ A. Błaś, op. cit., s. 44.

⁸⁰ Wyrok SN – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 26 VII 1991 r., I PRN 34/91, niepublikowany; uzasadnienie wyroku TK z 7 II 2001 r., K 27/00, OTK nr 2/2001, poz. 29; J. Oniszczyk, op. cit., s. 205, 209.

⁸¹ Patrz uzasadnienie wyroku TK z 20 XII 1999 r., K 4/99, OTK nr 7/1999, poz. 165; uzasadnienie wyroku TK z 25 XI 1997 r., K. 26/97, OTK nr 5–6/1997, poz. 64; E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 229 i n.; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 118 i n.; B. Banaszak, op. cit., s. 229 i wskazane tam orzecznictwo; J. Kuciński, op. cit., s. 63.

pozycji w poczuciu, że istniejący stan najpełniej urzeczywistnia zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Jak zostało wskazane wcześniej, omawiana zasada powinna mieć swe odzwierciedlenie nie tylko w stanowieniu, ale i w stosowaniu prawa. W zakresie działalności organów administracji publicznej będzie tu chodziło o odpowiadające przepisom prawa zachowanie się organu w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, a także poza nim, we wszystkich sytuacjach, w których organ administracji publicznej ma kompetencję do ustabilizowania albo utworzenia lub przywrócenia stanu praworządnego. Wydaje się, że właśnie zgodność z prawem będzie tym czynnikiem, który bezpośrednio kształtuje zaufanie obywateli do organów władzy publicznej i państwa jako całości, a równocześnie wyznacza granice, których organ nie może przekroczyć, choćby efektem przekroczenia było szeroko pojmowane zadowolenie obywatela. Zaufanie bowiem ma być tworzone w sposób obiektywny, niezależnie od subiektywnych odczuć jednostki. Co istotne, działania prawotwórcze, podejmowane zgodnie z duchem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną, powinny wystarczająco godzić element praworządności z elementem zaspokajania potrzeb obywateli przy poszanowaniu innych dóbr właściwych dla państwa prawnego. Równocześnie takie prawo pozwoli organowi podejmować działania racjonalne, dostosowane do przedsiębranego zadania, sprawiedliwe (etyczne) i umożliwiające osiągnięcie określonego celu w sposób najbardziej ekonomiczny⁸².

O ile zasada zaufania obywateli do organów władzy publicznej na płaszczyźnie uregulowań konstytucyjnych musi być wyodrębniana z art. 2 Konstytucji RP, to już w obrębie postępowania administracyjnego (również podatkowego) zasada⁸³ ta wynika wprost z treści art. 8 k.p.a.⁸⁴ i art. 121 § 1 o.p.⁸⁵

⁸² J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, w: *Prawo do dobrej administracji...*, s. 603 i n.

⁸³ O przedmiotowej zasadzie – zob. m.in.: S. Rozmaryn, op. cit., s. 903; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 62; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, s. 164. W doktrynie obowiązują także inne określenia, np. zasada wiarygodności działania organu prowadzącego postępowanie, W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 90; zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, R. Mastalski, J. Zubrzycki, op. cit., s. 99.

⁸⁴ Art. 8 k.p.a.: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”.

⁸⁵ Art. 121 § 1 o.p.: „Postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych”.

Zasada ta ma bardzo szeroki zakres i dużą doniosłość polityczną, stanowi swoistą klamrę spinającą całość zasad wiążących organy administracji publicznej⁸⁶. W świetle powyższego podkreśla się, że zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej (w tym organów administracji publicznej) ma charakter abstrakcyjny, gdyż wyznacza pewien cel, który musi podlegać realizacji w każdej sprawie administracyjnej, i wobec takiego celu inne zasady, wszystkie czynności postępowania, kontrola sprawowana w toku instancji administracyjnych, a nawet kontrola sądowa mogą być potraktowane w sposób instrumentalny⁸⁷. Co istotne, dla realizacji tej zasady organ ma obowiązek wykorzystywać wszelkie dostępne środki zarówno materialne (np. odpowiednio przygotowane i wyposażone pomieszczenia dla przyjmowania obywateli), jak i moralne (m.in. w postaci odpowiedniego przygotowania kadr, bezstronności i rzetelności w stosowaniu prawa)⁸⁸. Równocześnie zasada ta nie nakłada na organy żadnych nowych wymogów poza podstawowym, zawierającym się w przestrzeganiu przepisów procesowych oraz prawidłowym stosowaniu prawa materialnego⁸⁹. Ponadto omawiana zasada, zdaniem S. Rozmaryna, nie ogranicza się do problemu stosunku między organem administracyjnym a stroną lub stronami konkretnej sprawy, ponieważ także osoby w niej nieuczestniczące interesują się daną sprawą, a ze sposobu jej prowadzenia oraz załatwienia wysnuwają ogólniejsze wnioski o władzy i państwie w ogólności⁹⁰. Podobnie wskazywał W. Dawidowicz, twierdząc, iż intencją ustawodawcy w zakresie pogłębiania zaufania obywateli do państwa było oddziaływanie na nich przede wszystkim poza postępowaniem administracyjnym⁹¹. Można powiedzieć, że zasada ta realizuje się pogłębianiem zaufania obywateli do organów władzy publicznej oraz poza toczącym się postępowaniem i poprzez to postępowanie, a ściślej – poprzez własne zachowanie się

⁸⁶ Patrz S. Rozmaryn, op. cit., s. 903; E. Ochendowski, op. cit., s. 38.

⁸⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie...*, s. 164.

⁸⁸ E. Iserzon, J. Starościk, op. cit., s. 25. O zasadach ogólnych zob. też J. Starościk, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Tere-nowa” 1960, nr 1, s. 10-11.

⁸⁹ R. Mastalski, J. Zubrzycki, op. cit., s. 101.

⁹⁰ S. Rozmaryn, op. cit., s. 903; J. Korczak, *Kadry administracji publicznej wobec przeobrażeń we współczesnym prawie administracyjnym*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, pod red. A. Błasia, Wrocław-Poznań 1999, s. 44.

⁹¹ Zob. szerszą polemikę z zasadą „wiarygodności działania organu prowadzącego postępowanie”, W. Dawidowicz, op. cit., s. 90-91.

organu (osób go reprezentujących) w poszczególnym postępowaniu administracyjnym, a także niezależnie od danego postępowania. Organ bowiem ma obowiązek działania rzetelnego w podejmowaniu każdej czynności⁹² wpisanej w ramy jego kompetencji podczas analizowania określonego stanu faktycznego oraz prawnego, co do którego istnieje możliwość zastosowania przepisów prawa⁹³. Bez wątplenia obowiązek pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa przenika poza postępowanie uregulowane w k.p.a. oraz o.p. i jeśli nawet odrzucilibyśmy ewentualność obowiązywania zasad ogólnych poza zakresem unormowanym wskazanymi aktami prawnymi, to tę „lukę” dopełnia całościowo Konstytucja RP i wynikająca z niej zasada demokratycznego państwa prawnego.

Przykładowo zatem, sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej będzie takie prowadzenie postępowania, w którym organ bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy uwzględni interes prawny jednej ze stron, nie ustosunkowując się do twierdzeń oraz wniosków stron reprezentujących inne interesy⁹⁴. Także nie do pogodzenia z tą zasadą (a szerzej – z zasadą państwa prawnego) jest sytuacja, w której organ wydaje w odniesieniu do tego samego podmiotu, w takim samym stanie faktycznym i prawnym, rozstrzygnięcia krańcowo ze sobą sprzeczne⁹⁵. Równocześnie organ-kierownik organu nie może przerzucać na obywateli skutków nieznamości prawa przez podległych mu pracowników lub niedopełnienia przez nich obowiązków służbowych⁹⁶. Wadliwa (biurokratyczna, odpychająca, nieobiektywna)⁹⁷ działalność organów administracji publicznej stanowi zasadniczy problem w kontekście zachowania zasady praworządności oraz innych zasad kształtujących działania organów,

⁹² Także w milczącym oddziaływaniu, zob. W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 46.

⁹³ Podobnie wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 7 VI 1996 r., SA/Gd 850/95, niepublikowany.

⁹⁴ Wyrok NSA z 10 VIII 1983 r., I SA 367/83, ONSA nr 2/1983, poz. 64.

⁹⁵ Wyrok NSA z 30 III 2001 r., III SA 400/2000, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2001, nr 6, poz. 166. Zob. też wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku z 8 V 1998 r., SA/Bk 655/97, SA/Bk 656/97, „Biuletyn Skarbowy” 1998, nr 4, s. 26; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi z 8 IV 1998 r., I SA/Łd 652/97, ONSA nr 1/1999, poz. 27; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 23 VI 1994 r., SA/Wr 98/94, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1996, nr 1, poz. 3.

⁹⁶ Wyrok NSA z 20 VII 1981 r., SA 1478/81, ONSA nr 2/1981, poz. 72.

⁹⁷ S. Rozmaryn, op. cit., s. 903.

a poprzez sposób ich realizacji stosunek podmiotów prawa do tych organów. Co ważne, w powyższej kwestii orzecznictwo wypowiada się jednoznacznie i uznaje za wykluczoną możliwość obciążenia obywatela skutkami błędu spowodowanego przez pracownika organu administracji publicznej⁹⁸, a w szerszym ujęciu, wyklucza przerzucanie na obywatela błędów lub uchybień popełnionych przez prawodawcę w procesie tworzenia prawa (niejasność przepisów), a także popełnionych przez organ w procesie stosowania prawa (niewłaściwa interpretacja prawa)⁹⁹. Innymi słowy, każdy obywatel (podmiot prawa) działający w dobrej wierze, w poszanowaniu przepisów prawa oraz w oparciu o stanowisko wyrażone przez organ w konkretnej sprawie nie może zostać obciążony ujemnymi następstwami swego postępowania, których faktycznym źródłem jest niewłaściwe zachowanie się organu administracji publicznej¹⁰⁰. W takiej sytuacji należy uznać za niewątpliwe, że obywatel nie powinien odczuwać jakichkolwiek negatywnych dla siebie skutków rozpoznawania i załatwiania sprawy przez organ administracji publicznej, poza zwykłymi następstwami stosowania prawa w związku z zaistniałym stanem faktycznym i prawnym w sprawie administracyjnej¹⁰¹. Zatem organ administracji publicznej zawsze jest zobligowany do podjęcia w zakresie przypisanych mu prawem kompetencji działań zmierzających do usunięcia z obrotu prawnego aktu obciążonego błędem, do którego świadomie czy nieświadomie dopuścił pracownik organu. Wskazane zachowanie obejmować powinno także działania mające na celu powstrzymanie albo zminimalizowanie ujemnych skutków obowiązywania wadliwego aktu, co ma niebagatelne znaczenie w świetle obowiązującej zasady trwałości decyzji ostatecznej i wynikającego z niej domniemania prawidłowości ostatecznej decyzji administracyjnej¹⁰².

⁹⁸ Wyrok NSA z 12 V 2000 r., III SA 957/99 (III SA 958/99), OSP nr 9/2001, poz. 131, oraz glosa do orzeczenia B. Wierzbowski, OSP nr 9/2001, s. 447.

⁹⁹ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 21 X 1994 r., SA/Wr 895/94, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 1996, nr 3, poz. 81; wyrok NSA z 27 III 1998 r., III SA 1493/96, niepublikowany; wyrok NSA z 2 XII 1999 r., III SA 8092/98, niepublikowany.

¹⁰⁰ Zob. np. wyrok NSA z 9 XI 1987 r., III SA 702/87, ONSA nr 2/1987, poz. 79; wyrok NSA z 17 IV 2000 r., III SA 8335/98, niepublikowany; wyrok SN – Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 X 1994 r., III ARN 46/94, OSNAPiUS nr 5/1995, poz. 58.

¹⁰¹ Np. w postaci wydania decyzji odmownej poniesienia kosztów postępowania.

¹⁰² W przedmiocie zasady trwałości decyzji ostatecznej i domniemania prawidłowości decyzji ostatecznej zob. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 34, 84–88.

Podsumowanie

Prawidłowa realizacja analizowanych zasad musi stanowić stałe zadanie wszelkich organów władzy publicznej w każdym przejawie działalności tych organów, niezależnie od charakteru sytuacji prawnej, w jakiej się znajdują. To zadanie przyświecać musi także organowi administracji publicznej na płaszczyźnie postępowania sądowoadministracyjnego odpowiednio do przyznanych mu w tym postępowaniu środków. Bez wątplenia dla ich faktycznego kształtu istotne znaczenie będą miały zasady właściwe bezpośrednio dla postępowania sądowoadministracyjnego, a zawarte w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, niemniej już analiza zasad pozaproceduralnych – w rozumieniu, jak wskazane na wstępie – pozwalają stwierdzić, że sytuacja prawna organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym (będąca określonym i obowiązującym według prawa zespołem okoliczności i warunków, w jakich organ w przedmiotowym postępowaniu się znajduje), jest co do swej istoty zasadniczo dookreślona. Owo dookreślenie definiuje organ administracji publicznej nie tylko jako stronę postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim jako podmiot, który choć broni określonego interesu w sprawie, to jednocześnie zobowiązany jest do swoistego współdziałania z sądem administracyjnym, tak aby w sposób jak najszybszy i jak najbardziej transparentny doprowadzić do zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa oraz ustalonym obiektywnie stanem faktycznym zakończenia sporu sądowego, a ostatecznie danej sprawy, której ten spór dotyczył.

NONPROCEDURAL LEGAL PRINCIPLES CREATING A LEGAL SITUATION OF AN ORGAN OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE JUDICIAL PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE COURTS WITH A SPECIAL FOCUS ON CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Summary

The paper contains an analysis of nonprocedural legal principles which create the legal position of administrative authorities in judicial proceedings in an administrative court, with a special focus on the constitutional principles. The analysis concerns (i) the principle of the separation and balance of authorities; (ii) the essence of judicature (law enforcement); and, related to it (iii) the right to a trial and a rule of law which implicates a principle of intensifying civilians' trust in public authorities.

The analysis of the above issues leads to a conclusion that the nature of the legal position of public authorities whose procedural role does not confine to being part of litigation is rather complex as it also contains an obligation to cooperate with an administrative court in order to facilitate an expedient lawful judgment.

Keywords: principles, administrative court, administrative judicial procedure, constitutional procedure