

WARTOŚCI I ZASADY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W SŁUŻBIE OCHRONY JEDNOSTKI

Norbert Czechowski¹

Abstrakt: W dobie kryzysu prawa administracyjnego ciężar ochrony jednostek musi przypaść aksjologii, która powinna być widoczna w każdym działaniu administracji publicznej. W artykule zostały omówione wartości i zasady prawa administracyjnego oraz ich wpływ na relacje administracja-obywatel. Szczególne znaczenie przypisano zasadom ogólnym postępowania administracyjnego, których rola jest nieoceniona w sytuacji permanentnego braku części ogólnej prawa administracyjnego. Ponadto zostały omówione przyczyny niskiej jakości polskiej administracji, a także propozycję działań zmierzających do poprawy istniejącego stanu.

Abstract: In the era of administrative law crisis, the burden of protecting individuals must be attributed to axiology, which should be visible in every action of public administration. The article discusses the values and principles of administrative law and their impact on the administration-citizen relations, especially general principles of administrative proceedings. In addition, the reasons for the low quality of polish administration have been discussed, and opportunities to improve polish administration.

Słowa kluczowe: Administracja publiczna, aksjologia, zasady, wartości

Keywords: public administration, axiology, principles, values

¹ Student, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, norbert.czechowski@gmail.com.

Wstęp

Jednym z najważniejszych aspektów jakości państwa i życia w nim jest relacja między obywatelem a administracją. To na tej płaszczyźnie jeden błąd urzędnika może mieć kolosalne skutki dla egzystencji jednostki. Co więcej, znaczna ilość patologii w administracji publicznej może doprowadzić do zakwestionowania istnienia demokratycznego państwa prawa. Z drugiej strony, odpowiednia relacja między obywatelem a urzędnikiem może mieć pozytywne skutki polegające m.in. na rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, poprawie zaufania jednostek do organów władzy publicznej, a także wzroście poziomu życia w państwie. Szczególne znaczenie w tej relacji ma stosunek przedstawicieli władzy publicznej do stron i innych uczestników postępowania, a także ogółu społeczeństwa, np. wykazywanie w stosunku do petentów cierpliwości, życzliwości, udzielanie informacji. Problem pojawia się wtedy, gdy stanowisko wymagające dyscypliny moralnej i etycznej zajmuje osoba przejawiająca zachowania destrukcyjne i patologiczne. Gdy nie działa sumienie musi zadziałać strach przed prawną lub społeczną odpowiedzialnością, prawo musi stać się skutecznym instrumentem urzeczywistniania działań praworządnych i konstruktywnych, pożądanym z punktu widzenia jednostki żyjącej w demokratycznym państwie prawa². W dobie upadku autorytetu ustawodawstwa administracyjnego, braku trwałości, jasności i pewności prawa ciężar ochrony jednostki musi przypaść aksjologii, która, odporna na działania nieracjonalnego ustawodawcy, może stanowić dla obywatela tarczę przed „legalnym bezprawiem” władzy publicznej, a dla urzędników urzeczywistniających normy generalne i abstrakcyjne, pewnego rodzaju drogowskaz służący racjonalnemu i sprawiedliwemu stosowaniu prawa. Niniejsza publikacja ma na celu omówienie znaczenia wartości i zasad prawa administracyjnego oraz ich wpływu na relacje między państwem a jednostką, a także znalezienie rozwiązania służącego poprawie stosunków urząd-obywatel.

² Cf., A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Warszawa 2005, s. 214.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane z zastosowaniem badań prowadzonych metodą analityczno-dogmatyczną. Ponadto, w pracy przedstawiono dorobek przedstawicieli nauki prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego, a także orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego.

Administracja w służbie wartości

Pojęcie administracja pochodzi od słowa *ministrare* (służyć), co już na pierwszy rzut oka może wskazywać na cel istnienia administracji. Nie zagłębiając się w spory dotyczące definicji administracji, które prawdopodobnie nigdy nie zostaną przerwane, warto przywołać pogląd J.S. Langroda, według którego administracja stanowi *planowe zgrupowanie ludzi w służbie pewnej misji publicznej wraz z sumą urzędzeń, którymi dysponują*³. Ponadto administracja zawsze jest wyznaczona prawem i działa wyłącznie na podstawie prawa. Nie ma innej administracji niż wyznaczona prawem, co oznacza zgodność jej działań z prawem, a każde naruszenie jest patologią konieczną do wyeliminowania. Natomiast zapleczem prawa administracyjnego jest pewien rodzaj sztuki, który humanizuje to prawo⁴. Zatem już przy próbie samej definicji widać wyraźnie, że nad administracją znajduje się jakby drugie piętro, piętro wartości, dla których realizacji została ona powołana. Administracja nie jest jednak bytem abstrakcyjnym, istnieje rzeczywiście, posiada swoje zalety i ułomności. Co więcej, administracja się zmienia, rozwija. Może być bezduszna, bezrozumna, ale też inteligentna i empatyczna, gdyż *administracja obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracji*⁵.

³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 s. 228, cyt. za J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 14.

⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013 s. 22.

⁵ J. Boć ., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś J. Boć J. Jażewski, *Administracja Publiczna*, Wrocław 2003 s. 360.

Wartości i zasady

Niemożność dokładnego zdefiniowania pojęcia administracji i prawa administracyjnego prowadzi do kolejnych trudności, w tym problemu ze stworzeniem uniwersalnego i stałego zbioru wartości, które powinny być przez administrację realizowane. Rozwiązaniu problemu nie służy fakt permanentnego braku normatywnej regulacji części ogólnej prawa administracyjnego. W tych niesprzyjających warunkach doktryna, orzecznictwo, a także praktyka administracyjna powinny stworzyć katalog zasad ogólnych, na których winna opierać się relacja administracji z jednostką. Zadanie z pozoru możliwe do osiągnięcia nie doczekało się realizacji i prawdopodobnie bez pomocy ustawodawcy niewiele się zmieni. Trudno o określenie naczelných dla prawa administracyjnego wartości, gdy w nauce oraz orzecznictwie istnieje wiele – często ze sobą sprzecznych - koncepcji, a praktyka administracyjna nie jest wolna od wpływów politycznych. Ponadto pogłębiający się kryzys prawa administracyjnego sprawia, że zadanie staje się coraz trudniejsze do wykonania. Idealnym rozwiązaniem byłaby ingerencja ustawodawcy, która dla wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego jawi się niezwykle korzystne. Zdaniem J. Zimmermanna *idea stworzenia części ogólnej prawa administracyjnego jest nie tylko godna wszelkiego poparcia, ale jest nawet potrzebą chwili ze względu na postępujący proces degradacji ustawodawstwa administracyjnego*⁶.

Wydaje się naturalne, że w poszukiwaniu aksjologii prawa administracyjnego należałoby najpierw sięgnąć do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, która zawiera najważniejsze dla istnienia państwa uregulowania. Niestety już na samym początku można napotkać problem. Wiele wartości zostało wyrażonych w preambule, co do której obowiązywania istnieją spory. Gdyby jednak przyjąć normatywną wartość tej części ustawy zasadniczej, to za S. Fundowiczem należałoby wymienić jako podstawowe zasady prawa publicznego, w tym

⁶ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 39.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

administracyjnego prawdę, sprawiedliwość, dobro i piękno⁸. Następnie z wartości wyrażonych w preambule bezpośrednio, S. Fundowicz wyodrębnia obowiązek solidarności, zasadę demokratyczną, zasadę pomocniczości i dialogu społecznego, uzupełniając cały zbiór wartościami prakseologicznymi: celowością, rzetelnością i gospodarnością⁹. Ponadto autor w Konstytucji RP widzi odwołanie do ponad tysiącletniego dorobku i dziedzictwa chrześcijańskiego¹⁰. Całość tworzy obszerny i nieuporządkowany zbiór wartości, który trudno odzwierciedlić w praktyce administrowania.

Poszukiwanie aksjologii prawa administracyjnego rozpoczyna od Konstytucji RP także K. Chochowski, widząc źródło tych wartości w istniejącym porządku prawnonaturalnym¹¹. Zdaniem autora podstawową wartością, która powinna być uwzględniana przez władzę publiczną jest godność każdego człowieka jako istoty, z której należy wywodzić istotne cechy państwa, w tym zasadę demokratycznego państwa prawa. Natomiast aksjologicznym fundamentem systemu prawa, który ma czynić zadość wymogom dobra i słuszności są prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno¹². Pomimo prawnonaturalnego rodowodu przywołanych wartości, ich istnienie K. Chochowski dostrzega w szeregu obowiązujących uregulowań. Zagadnienie prawdy jest realizowane przez obowiązek procesowej zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a.¹³, a także w nałożonym na organ administracji publicznej ciężarze zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego¹⁴. Z kolei sprawiedliwość – zdaniem autora – powinna być rozpatrywana łącznie z praworządnością, a jej przejawem może być budzenie zaufania obywateli do państwa oraz działania tzw. administracji świadczącej, np. zajmującej się udzielaniem świadczeń z zakresu pomocy społecznej w celu pomocy osobom oraz

⁸ S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Wolters Kluwer, Zakopane 2007, s. 639.

⁹ *Ibidem*, s. 652-653.

¹⁰ *Ibidem*, s. 652.

¹¹ K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego tom I*, Warszawa 2017, s. 52.

¹² *Ibidem*.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).

¹⁴ K. Chochowski, *op. cit.* s. 55.

rodzinom w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej¹⁵. Warto wspomnieć, że taka idea sprawiedliwości jest zgodna z tradycyjnym jej pojmowaniem, zaproponowanym przez starożytnych Rzymian w cieszącej się dużym szacunkiem łacińskiej paremii: *iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*. Realizowanie wartości jaką jest dobro K. Chochowski zauważa w nakierowaniu działań administracji na osiągnięcie dobra wspólnego oraz ochronę różnych dóbr, np. środowiska. Piękno natomiast powinno być odzwierciedlone w wysokiej wartości moralnej pracowników administracji, co jest zagwarantowane w szeregu przepisów np. z zakresu korpusu urzędniczego¹⁶. Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się do kadr administracji publicznej, której stan wydaje się być daleki od pożądanego. Podsumowując swoje rozważania, K. Chochowski wskazuje na problem bagatelizowania przez praktykę urzędniczą, a także prawodawcę wartości prawa administracyjnego, a przecież *urzęczywistnienie ład u aksjologicznego wyrażonego poprzez normy prawne, w warunkach demokratycznego państwa prawnego, jest powinnością administracji publicznej i jej kadr*¹⁷.

Z kolei J. Zimmermann mówi o trzech grupach wartości tkwiących w gałęzi prawa administracyjnego. Po pierwsze, jest to zbiór norm lub postulatów wprowadzających do prawa administracyjnego wartości uniwersalne, leżące poza tym prawem, jednak niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania. Część druga to wartości tworzone przez samo prawo administracyjne lub Konstytucję RP, zasady wprowadzone w tym celu, aby stosowanie innych norm prawa administracyjnego spełniało standardy demokratycznego państwa prawa zwłaszcza w relacji administracja publiczna – obywatel. Część trzecia to wartości, które prawo administracyjne chroni, dla których ochrony jest tworzone¹⁸. W pierwszej grupie wartości J. Zimmermann wymienia na początku dobro człowieka, jako podstawową i nadrzędną wartość, dla której prawo administracyjne w ogóle zostało powołane,

¹⁵ *Ibidem* s. 57.

¹⁶ K. Chochowski, *op. cit.* s. 58-59.

¹⁷ *Ibidem*, s. 60.

¹⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 75-76.

bez której realizacji nie ma ono sensu, tak jak cała administracja¹⁹. Następnie wskazuje na moralność, sprawiedliwość, legalność, prawdę i zasady współżycia społecznego. Wywód dotyczący drugiej części J. Zimmermann zaczyna od wartości, która wydaje się najważniejsza dla procesu administrowania, od prawa do dobrej administracji. Uznaje je bowiem za publiczne prawo podmiotowe, które powinno kształtować administrację i prawo administracyjne w sposób pozwalający na działanie praworządne, sprawne i etyczne, a także spełniające służebną rolę wobec społeczeństwa²⁰. W dalszej kolejności zostaje wymieniona racjonalność administracji, jasność, jawność i szybkość oraz ekonomiczność. Trzecia część, czyli wartości przez prawo chronione to kategoria szeroka tak jak przedmiot prawa administracyjnego, przykładowo wśród tych wartości można wymienić wolność, życie, ład przestrzenny, środowisko. Obok wartości J. Zimmermann wyróżnia także zasady prawa, które mogą być przekształcane w wartości i odwrotnie. Dylemat, o którym tu mowa zależy od punktu widzenia i nie trzeba go przesądzać²¹.

W rozumieniu zasad przez J. Zimmermanna należy się odwołać do znaczenia jakie nadaje im teoria prawa. Są to normy o podstawowym znaczeniu dla całego prawa lub jego poszczególnych gałęzi, ewentualnie klauzule generalne wyjęte przed nawias, odgrywające istotne znaczenie podczas procesu interpretacji²². Klasyfikacji zasad J. Zimmermann dokonuje poprzez podział ich na trzy grupy, tj. zasady wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawa, zasady odnoszące się do organów administracji publicznej oraz zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszej grupie przykładowo można wskazać zasadę *lex retro non agit*, od której art. 5 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²³ wprowadza wyjątek, pozwalający stosować prawo wstecz jeśli zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie. Wyjątek ten dobitnie podsumował J. Boć: *w demokratycznym państwie*

¹⁹ *Ibidem*, s. 77.

²⁰ *Ibidem*, s. 87.

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 169.

²² *Ibidem*, s. 161-162.

²³ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

*prawnym państwo prawne będzie zgodnie z ustawą gwałcić zasady państwa prawnego, w interesie państwa prawnego, w każdej sytuacji, w której zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*²⁴. Wśród innych zasad wywodzonych z demokratycznego państwa prawnego należy wymienić zasadę ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych, zasadę prawa do sądu, zasadę pomocniczości (subsydiarności), zasadę zrównoważonego rozwoju, a także zasadę proporcjonalności. Natomiast zasady odnoszące się do organów administracji publicznej to zasada dobrej administracji, zasada kompetencyjności, zasada zespolenia administracyjnego, czy zasada efektywności. Osobną grupę w systemie zasad prawa administracyjnego stanowią zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, które swoją treścią znacznie wykraczają poza kwestie procesowe i część z nich może być zaliczana do materialnego prawa administracyjnego lub stanowić wskazówki interpretacyjne w procesie wykładni tego prawa²⁵. Podzielić je można na trzy grupy. Pierwsza to zasady podstawowe, wykraczające poza postępowanie administracyjne, które można łączyć z niektórymi zasadami prawa administracyjnego, np. zasadą praworządności i legalności. Drugą grupę stanowią zasady nakładające na organy administracyjne obowiązki, przyznając jednocześnie obywatelom uprawnienia procesowe, wykorzystywane także poza postępowaniem jurysdykcyjnym, np. zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Trzecia grupa dotyczy samego postępowania administracyjnego, ale ich waga dla całej administracji i obywateli jest znacząca, np. zasada udziału stron w postępowaniu.

Można dojść do wniosku, że lista wartości ujmowanych w prawie administracyjnym jest niezwykle szeroka. Niestety często wyłącznie od subiektywnej opinii pojedynczych osób będzie zależało, czy dana wartość z punktu tworzenia lub stosowania prawa administracyjnego jest istotna, czy irrelevantna. Wielość koncepcji nie sprzyja wyodrębnieniu zasad uniwersalnych i utworzeniu z nich jednolitego systemu. Taka idea wciąż pozostaje postulatem *de lege ferenda* skierowanym w stronę ustawodawcy. I fakt, że najwybitniejsi przedstawiciele nauki

²⁴ J. Boć, *Promulgacja źródeł prawa* [w:] *Idem, Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 111.

²⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne, op. cit.*, s. 171.

prawa administracyjnego przyjmują stanowisko, że na administracji publicznej przy każdym działaniu –także przy tworzeniu aktów normatywnych - ciąży obowiązek brania pod uwagę całego systemu wartości, niewiele zmienia w praktyce urzędniczej²⁶. Brak jednolitego, powszechnie akceptowanego i zrozumiałego dla przedstawicieli władzy publicznej katalogu wartości prawa administracyjnego jest jedną z głównych przyczyn deficytu aksjologii w funkcjonowaniu administracji.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Istnieje jednak w polskim porządku prawnym akt normatywny, którego wpływu na kulturę administracji nie sposób przecenić, którego pięćdziesięcioletni rodowód nie pozbawił aktualności, a wręcz przeciwnie: przyczynił się do stabilizacji postępowania. Jest to oczywiście Kodeks postępowania administracyjnego, który bywa nazywany jednym z najlepszych, jeśli nie najlepszym aktem tego rodzaju w Europie i jednocześnie najlepszą obowiązującą ustawą z zakresu prawa administracyjnego, mimo że współczesny ustawodawca – jakby wbrew zasadzie racjonalnego prawodawcy – systematycznie go psuje²⁷. Wartości istotne dla całego prawa administracyjnego znalazły swoje uregulowanie w osobnym rozdziale kodeksu. Ich katalog i charakter nie budzi większych kontrowersji, dlatego – zwłaszcza przy braku ustawy regulującej część ogólną prawa administracyjnego – rola, którą odgrywają w relacji administracja – obywatel jest ogromna. Przełom w pojmowaniu zasad ogólnych k.p.a. przyniosło orzeczenie NSA z dnia 04.06.1982 r., sygn.I SA 258/82²⁸, w którego sentencji NSA stwierdził: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7-11 k.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury, przy czym art. 7 k.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa*

²⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, op. cit., s. 100.

²⁷ Cf., *Ibidem*, s. 193.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 04.06.1982 r., sygn. I SA 258/82. (OSNA z 1982 1 poz. 54)

materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ „do załatwienia sprawy” zgodnie z tą zasadą.

Katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego otwiera wyrażona w art. 6 k.p.a. zasada praworządności, która stanowi swoiste powtórzenie art. 7 Konstytucji RP. Oznacza ona, że wszelkie działania administracji publicznej mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie prawa. Co więcej, zasada ta nie oznacza wyłącznie podległości ustawom, ale wszystkim normom systemu prawa, w tym Konstytucji. W odpowiedzi na współczesne wydarzenia polityczne i prawne w doktrynie pojawia się pogląd, że organ nie chcąc stosować normy, jego zdaniem sprzecznej z Konstytucją powinien mieć możliwość odwołania się do pryncypiów ustawy zasadniczej, jej wartości, praw obywatelskich, które niekiedy powinny wyprzedzać konkretne rozwiązania decyzyjne²⁹.

W art. 7 k.p.a. zostały zawarte aż trzy normy prawne. Po pierwsze zasada ogólna kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu, odnosząca się do działań stron, jak i samego organu. Po drugie w art. 7 k.p.a. odnajdujemy zasadę prawdy obiektywnej, która nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek z urzędu lub na wniosek stron podejmowania wszelkich czynności koniecznych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zawarcie w przepisie stwierdzenia „na wniosek stron” może powodować pewne niebezpieczeństwo w praktyce, ponieważ organ nie dokonując odpowiedniej wykładni art. 7 k.p.a. będzie zachowywał się biernie, czekając na działanie stron. W doktrynie³⁰ i orzecznictwie przyjmuje się, że takie działanie jest niedopuszczalne, wciąż aktualne jest orzeczenie NSA z dnia 26.10.1984 r., sygn. II SA 1205/84³¹ stanowiące, że *z art. 7 i 77 § 1 KPA wynika, że obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. Nie znaczy to, że strona jest zwolniona od współudziału w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza iż nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do*

²⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 46.

³⁰ Cf. B. Adamiak, *Zasady ogólne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s.72-73.

³¹ Wyrok NSA z dnia 26.10.1984 r., sygn. II SA 1205/84. (ONSA 1984 2 poz. 98)

rezultatów niekorzystnych dla strony. Jednakże na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie do przyjęcia jest takie rozumienie koncepcji prowadzenia postępowania dowodowego, przy którym organ administracji przyjmuje całkowicie bierną postawę ograniczającą się jedynie do oceny, czy strona udowodniła fakty stanowiące podstawę jej żądania, czy nie i przerywając w konsekwencji obowiązek wyjaśnienia sprawy na stronę. Ostatnią zasadą zawartą w art. 7 k.p.a. jest zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Organ administracji publicznej w trakcie załatwiania sprawy musi ocenić powyższe interesy. Jest o tyle trudne, gdyż są to pojęcia niezdefiniowane ustawowo. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., sygn. K 23/98³²: *Interes publiczny aby mógł być uwzględniony winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw*. Natomiast przy braniu pod uwagę interesu indywidualnego należy zaakcentować, że chodzi o interes „słuszny”, zatem nie każdy, ale tylko taki, który jest godny ochrony³³. Relacje interesu indywidualnego z interesem społecznym dobrze podsumowuje wyrok SN z dnia 18.11.1993 r., sygn. III ARN 49/93³⁴: *W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno podejmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego w Konstytucji RP prawa własności*.

Kolejnym przepisem rozdziału poświęconego zasadom ogólnym, jest art. 7a k.p.a., wyrażający zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony, zawierający jednak ograniczenia tej zasady w przypadku wystąpienia ważnego interesu

³² Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., sygn. K 23/98. (Z.U. 1999/2/25)

³³ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 78.

³⁴ Wyrok SN z dnia 18.11.1993 r., sygn. III ARN 49/93. (OSNCP 1994/9/181)

publicznego, w tym istotnych interesów państwa oraz gdy sprawa dotyczy funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych. Warto zauważyć, że powyższa zasada przed jej normatywnym uregulowaniem była przez doktrynę i orzecznictwo wyprowadzana z art. 7 k.p.a., a jej ustawowe i zawierające wyjątki uregulowanie nieco zawęża jej stosowanie³⁵.

W art. 7b k.p.a. można wyróżnić zasadę współdziałania, dotyczącą organów administracyjnych oraz zasadę adekwatności (proporcjonalności), której celem jest łagodzenie napięcia występującego w przypadku konfliktu interesów. Zasadzie tej niektórzy przedstawiciele doktryny przypisują funkcję kolizyjną, stanowiącą narzędzie hierarchicznej kontroli norm, a także ważenia wartości i zasad w procesie stosowania prawa³⁶.

Następną zasadą wyrażoną *expressis verbis* w art. 8 k.p.a jest zasada pogłębiania³⁷ zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Jest ona najszersza pod względem zakresu i bardzo doniosła pod względem politycznym, jej znaczenia nie sposób przecenić na linii kontaktów obywatela z administracją, stanowi ona w rzeczywistości klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania³⁸. Zasada ta ma istotne brzmienie normatywne, jej realizacja przejawia się w podejmowaniu przewidywanych działań przez administrację publiczną, dbaniu o zachowanie równości w traktowaniu wszystkich uczestników postępowania, poprawne szacowanie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, czy proobywatelską wykładnię prawa³⁹. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej swoim zakresem obejmuje także poszanowanie reguł kultury administracyjnej, na którą składają się środki materialne oraz moralne. Do pierwszej grupy należy zaliczyć odpowiednie przygotowanie pomieszczeń dla przyjmowania interesantów, w tym usprawnienia dla niepełnosprawnych,

³⁵ *Ibidem*, s. 81.

³⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, *op. cit.*, s. 59.

³⁷ Zasada ta bywa również nazywana zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, ponieważ nie da się pogłębiać zaufania, skoro ono nie istnieje, a zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny taki stan istnieje w rzeczywistości.

³⁸ Por. B. Adamiak, *op. cit.* s. 89.

³⁹ B. Adamiak, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 50.

korzystanie z oprogramowania pozwalającego na szybszą i bardziej efektywną obsługę patentów oraz inne składniki materialne sprawiające, że obywatel będzie czuł się w urzędzie komfortowo. W aspekcie moralnym kultury administracyjnej należy wskazać na stosunek pracowników organów administracji wobec jednostek, który powinien być oparty na życzliwości, uprzejmości, cierpliwości i wielu innych cechach koniecznych do uświadomienia obywatelom, że administracja jest po to, aby im służyć, a nie przeszkadzać.

W art. 9 k.p.a. została wyrażona zasada udzielania informacji, nakładająca na organ administracji publicznej obowiązek udzielania z urzędu stronie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Ponadto organ powinien czuwać, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa. Problem pojawia się wtedy, gdy pracownik administracji sam nie dysponuje odpowiednim poziomem wiedzy, aby udzielić koniecznych informacji. W takich – często występujących w praktyce – sytuacjach jednostka nie jest w stanie sama chronić swojego interesu i nierzadko ponosi rzeczywistą szkodę spowodowaną niekompetencją urzędnika. Takie zjawisko ma znamiona naruszenia przepisów postępowania wpływającego na jego wynik⁴⁰.

Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu znalazła swój wyraz w art. 10 k.p.a. Zgodnie z nią, organ administracji jest obowiązany zapewnić stronie możliwość udziału we wszystkich stadiach postępowania. Strona natomiast ma uprawnienie do czynnego udziału w postępowaniu, nie obowiązek. Może zatem, skorzystać z unormowanego uprawnienia lub zachować się biernie. Jednak zgodnie z nowym art. 7 k.p.a. jednostka nie powinna zdać się wyłącznie na działanie organu, powinna sama podjąć inicjatywę ochrony swoich praw i wolności⁴¹. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu doznaje jednak pewnych ograniczeń, ze względu na dobra szczególnie chronione, tj. życie i zdrowie ludzkie oraz niepowetowaną stratę materialną.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 55.

⁴¹ *Ibidem* s. 49.

Bardzo istotny dla budowania społeczeństwa obywatelskiego jest art. 11 k.p.a. wyrażający zasadę przekonywania. Organ administracji publicznej realizuje tę zasadę poprzez czynienie zadość wielu innym przepisów zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego, jest ona widoczna w każdym stadium postępowania. Można tu przykładowo wymienić prawidłowe udzielanie informacji faktycznej i prawnej stronom, a także współdziałanie ze stroną w wyjaśnieniu sprawy. Ponadto istotnym elementem zasady przekonywania jest uzasadnianie decyzji, które powinno skłonić adresata do dobrowolnego jej wykonania.

Jedną z najbardziej problematycznych zasad dla organów administracji publicznej jest zasada szybkości i prostoty postępowania, unormowana w art. 12 k.p.a. Nie czynienie jej zadość przez korpus urzędniczy ma znaczące skutki społeczne, nie tylko sprzeniewierza się zasadzie budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej, ponieważ podważa autorytet państwa, ale też często destabilizuje stosunki społeczne. Niekiedy nawet prawidłowe załatwienie sprawy, jednak opieszale, traci swoją doniosłość i jest bezprzedmiotowe. Przeciwdziałać złym praktykom mają niektóre instytucje zawarte w k.p.a., np. ponaglenie, a także uregulowania znajdujące się w Kodeksie Cywilnym⁴² oraz w Ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁴³.

Wprowadzona w wyniku nowelizacji z 1980 r. zasada ugodowego załatwiania spraw, znajdująca się w art. 11 k.p.a. nakłada na organ obowiązek ustalania, czy w sprawie istnieją sporne interesy stron i czy istnieje możliwość zawarcia pomiędzy nimi ugody. Jeśli odpowiedź jest pozytywna, organ powinien nakłaniać uczestników do polubownego załatwienia sprawy, co może wpłynąć na szybsze zakończenie postępowania, a także zmniejszenie konieczności zastosowania przymusu w celu wykonaniu obowiązku.

⁴² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 459).

⁴³ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (tj. z 2016 r. poz. 1169).

Zalatywanie spraw w formie pisemnej jest konsekwencją zasady pisemności (art. 14 k.p.a.), od której właściwie nie ma wyjątków, ponieważ czynności dokonane ustnie i tak są utrwalane w protokole. Od istnienia akt sprawy zależy prawidłowy przebieg postępowania w drugiej instancji, a także kontroli sądowej decyzji administracyjnych. W konsekwencji, zaniechanie zachowania formy pisemnej może powodować znaczące trudności w korzystaniu przez jednostkę z konstytucyjnych uprawnień.

Zasada dwuinstancyjności, będąc zasadą konstytucyjną, została powtórzona w art. 15 k.p.a. Jej celem jest zapewnienie stronie dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. Każda strona niezadowolona z decyzji może złożyć odwołanie do organu wyższego stopnia, chyba że odrębny przepis ustawowy stanowi inaczej. Wyjątki mogą polegać na dwukrotnym rozpoznaniu sprawy przez ten sam organ (gdy nie istnieje organ wyższego stopnia) lub rozpoznaniu przez sąd sprawy zalatwionej tylko w jednej instancji. Nadanie pierwszeństwa przepisom szczególnym, ograniczającym dwuinstancyjność bywa w doktrynie krytykowane, a nawet oceniane za niezgodne z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności zawartą w art. 78 Konstytucji RP⁴⁴

Ostatnią z ustawowo uregulowanych zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.). Stanowi ona pewien kompromis między dwoma wartościami: praworządnością a ochroną praw nabytych. Zasada wyrażona w art. 16 k.p.a. odnosi się do decyzji ostatecznych, czyli niezaskarżalnych, którym nadaje domniemanie legalności i mocy obowiązującej. Zmiana tych decyzji może mieć jednak miejsce w sytuacjach określonych w ustawie, ponieważ zasada trwałości nie ma charakteru bezwzględnego. Nie może być przeszkodą w obaleniu decyzji naruszającej praworządność lub zmianie decyzji nie przystającej do współczesnych warunkach społecznych lub gospodarczych.

Do zasad ogólnych postępowania administracyjnego oprócz wymienionych w rozdziale II k.p.a. należy dołączyć zasady wywodzące się z Konstytucji RP oraz

⁴⁴ B. Adamiak, *Zasady ogólne*, op. cit., s. 113-114.

prawa międzynarodowego, zwłaszcza z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁴⁵, Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁶ oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁷. Zgodnie jednak z powiedzeniem: „koszula bliższa ciału” w kontaktach z administracją należy oczekiwać przede wszystkim czynienia zadość zasadom wyrażonym *expressis verbis* w polskim ustawodawstwie. Zwłaszcza, że rozwiązania przyjęte w k.p.a. zapewniają jednostce europejski standard ochrony, a nawet w wielu rozwiązaniach prawnych kształtując prawa jednostki wobec administracji publicznej, zapewniają jej szersze uprawnienia⁴⁸.

Podsumowanie

Wydawać by się mogło, że normatywne uregulowanie wartości istotnych dla całego prawa administracyjnego w Kodeksie postępowania administracyjnego uczyni z administracji publicznej system instytucji służących jednostce w sposób odpowiadający zasadzie demokratycznego państwa prawa. Powyższe cechy są jednak nadal niedostatecznie widoczne w kontaktach urząd-obywatel, zarówno na szczeblu samorządowym, jak i państwowym. Niska jest jakość naszej administracji, a co za tym idzie – niska kultura administracji⁴⁹. Warto przytoczyć pogląd A. Piekary, który przyczyn takiego stanu rzeczy poszukuje w stale funkcjonujących w naszej kulturze, zwłaszcza politycznej, obciążeniach wynikających z prawie pięćdziesięciu lat zniewolenia społeczeństwa i deprawacji człowieka w systemie tzw. realnego socjalizmu, będącego odmianą bolszewizmu, który okaleczył niejedno społeczeństwo⁵⁰. Z kolei J. Zimmermann problem widzi w kryzysie prawa administracyjnego, którego jedną z przyczyn jest działanie organów niejako „na skrót”, zapominanie o aksjologii, o hierarchii źródeł prawa, w tym o Konstytucji RP, a także podejmowanie wszelkich działań, żeby anegdota

⁴⁵ Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2011 r.

⁴⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE 2016 C 202).

⁴⁷ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

⁴⁸ B. Adamiak, *Zasady ogólne*, *op. cit.* s. 58.

⁴⁹ A. Piekara, *op. cit.*, s. 226.

⁵⁰ *Ibidem* s. 211.

„u nas k.p.a. się nie przyjął” nie była tylko anegdotą, a zjawiskiem rzeczywiście występującym w polskiej administracji⁵¹. Zdaniem J. Bocia problemem polskiej administracji jest brak pierwiastka inteligencji, bez której nie uzyska ona społecznego uznania i aprobaty, ponieważ nadal będzie przyczyniać się, czy nawet służyć pogarszaniu sytuacji obywatela⁵².

Wydaje się, że idealną odpowiedzią na kryzys prawa administracyjnego, na brak poszanowania wartości, które winny stać za każdym działaniem państwa i samorządu jest zwiększenie wysiłków mających na celu zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego. Bez pomocy ustawodawcy, który nie jest zainteresowany ochroną jednostki może się to okazać szczególnie trudnym zadaniem, jednak absolutnie koniecznym. Tylko świadome swoich praw i wolności społeczeństwo może wymagać od administracji prawidłowego funkcjonowania. Ponadto dobór kadr spośród kompetentnych i nienaganych moralnie osób może stanowić pewnego rodzaju renesans dla struktur osiadłych mentalnie w epoce głębokiego socjalizmu. W dobie kryzysu prawa administracyjnego, szczególnie ważna jest aksjologia, która stanowi nieocenioną dla jednostki pomoc w walce o zachowanie swojej pozycji w państwie. Dlatego tak pożądane są dzisiaj wszelkie działania podejmowane przez liczne organizacje mające na celu promocję zasad i wartości demokratycznego państwa prawa. Nieoceniony jest także wkład pracowników akademickich, którzy kształcąc przyszłe kadry administracji publicznej, a także przyszłych sędziów sądów administracyjnych, uwrażliwiają swoich podopiecznych na konieczność dbania o prawa i wolności jednostki oraz czynienie zadość wartościom, dla których ochrony prawo zostało powołane. Wreszcie, ogromnie istotna jest aktywność każdego świadomego obywatela, który w swoim środowisku będzie podejmował starania o to, żeby aksjologia prawa była powszechnie znana i rozumiana. To stawiane dzisiaj przed polskim społeczeństwem wyzwanie musi doczekać się swoich wykonawców. W przeciwnym

⁵¹ J. Zimmemann, *Aksjomaty prawa...*, *op. cit.*, s. 266.

⁵² J. Boć, *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 368.

wypadku prawo przestanie być sztuką stosowania tego co dobre i słuszne, jeżeli już nie przestało.

Bibliografia

- 1) B. Adamiak, *Zasady ogólne* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H Beck, Warszawa 2017.
- 2) B. Adamiak, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- 3) J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jażewski, *Administracja Publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- 4) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- 5) K. Chochowski, *Aksjologia w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego tom I*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- 6) S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Konceptja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Wolters Kluwer, Zakopane 2007.
- 7) A. Piekara, *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Twiger, Warszawa 2005.
- 8) J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- 9) J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- 10) J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Orzecznictwo

- 1) Wyrok NSA z dnia 04.06.1982 r., sygn. I SA 258/82. (OSNA z 1982 1 poz. 54)
- 2) Wyrok NSA z dnia 26.10.1984 r., sygn. II SA 1205/84. (ONSA 1984 2 poz. 98)
- 3) Wyrok SN z dnia 18.11.1993 r., sygn. III ARN 49/93. (OSNCP 1994/9/181)
- 4) Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., sygn. K 23/98. (Z.U. 1999/2/25)

Akty normatywne

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- 2) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 459).

- 3) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
- 4) Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa (tj. z 2016 r. poz. 1169).
- 5) Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).
- 6) Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369).
- 7) Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r.
- 8) Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.
- 9) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE 2016 C 202).