

Paolo Janiszewski
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0003-0323-2459

Cele postępowania administracyjnego a sądownoadministracyjna kontrola administracji publicznej w Polsce – część 1

Purposes of administrative proceedings and control of public administration
authorities before administrative courts in Poland – part 1

Streszczenie

Tematem niniejszej pracy naukowej – podzielonej na dwie części – jest charakterystyka celów postępowania administracyjnego z perspektywy definicyjnej w kontekście ukazania znaczenia tychże dla sądowej kontroli administracji publicznej sprawowanej w Polsce przez sądy administracyjne. Głównym nurtem rozważań jest wskazanie na zasadnicze cele postępowania administracyjnego, ich klasyfikację oraz źródła pochodzenia, poczynając od przepisów krajowych w postaci Kodeksu postępowania administracyjnego i Konstytucji RP, na przepisach europejskich (traktatowych i konwencyjnych) kończąc. Motywem przewodnim niniejszej pracy jest dążenie do wyjaśnienia miejsca celów postępowania administracyjnego w procesie wykładni i stosowania przepisów prawa w postępowaniu administracyjnym ze szczególną uwagą skoncentrowaną wokół roli aksjologii polskiego porządku prawnego, w szczególności prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe

Postępowanie administracyjne, cel postępowania administracyjnego, kontrola administracji publicznej, sąd administracyjny, postępowanie sądownoadministracyjne.

Abstract

The main purpose of this paper – divided into two parts – is the description of purposes of administrative proceedings from a definition perspective in the context of showing the importance of them for the judicial control of public administration in Poland. The main domain of considerations in this paper is the indication of the basic purposes of administrative proceedings, their classification and sources of origin, starting with domestic regulations in the form of the Administrative Procedure Code and the Polish Constitution, and ending with European regulations (EU Treaties and ECHR). Another important aspect of this paper is an attempt to clarify and explain the place of the purposes of administrative proceedings in the process of applying and interpreting legal provisions with particular attention on the role of the axiology of the Polish legal order.

Keywords

Administrative proceedings, the purpose of the administrative procedure, control of public administration authorities, administrative court, proceedings before administrative court.

1. Zagadnienia wprowadzające

Cele postępowania administracyjnego – z perspektywy definicyjnej – można ująć na kilka różnych sposobów. Z semantycznego punktu widzenia poprzez cel należy rozumieć „to, do czego się dąży”¹. W związku z tym poprzez cel postępowania administracyjnego rozumiemy wyobrażony i wcześniej założony przez ustawodawcę rezultat, do którego zmierza postępowanie *in genere*². W teorii prawa przyjmuje się, że celem właściwym (celem *sensu stricto*) może być wyłącznie taki rezultat, który jest zamierzony³. W ujęciu czysto procesowym z kolei cel postępowania administracyjnego może być ujmowany jako uzyskanie ostatecznej decyzji administracyjnej w określonej sprawie, w wyniku dokonania zdefiniowanych przepisami prawa procesowego czynności procesowych. W ujęciu czysto materialnym będzie to dokonanie konkretyzacji norm materialnego prawa administracyjnego. Jednakże nawet pobieżna analiza celów postępowania administracyjnego prowadzi do słusznego wniosku, że jest to zagadnienie o wiele bardziej szczegółowe i skomplikowane. Nie sposób bowiem sprowadzać postępowania administracyjnego wyłącznie do zespołu sekwencyjnych czynności procesowych służących realizacji norm prawa substancjonalnego. Równorzędnym celem postępowania powinien być wymóg, by toczyło się ono rzetelnie⁴, prowadząc do sprawiedliwego⁵ rozstrzygnięcia.

Nie ulega wątpliwości, że cel postępowania administracyjnego, w ujęciu procesowym i materialnoprawnym, stanowi jeden z jego zasadniczych elementów. Skoro bowiem postępowanie administracyjne ma zmierzać do pewnego, z góry założonego przez racjonalnego prawodawcę, stanu rzeczy, wszelkie działania sprzeczne z tak pojmowanym rezultatem nie będą mieściły się w granicach postępowania administracyjnego. Przykładowo działania podejmowane przez pracownika lub piastuna organu administracji publicznej w celu prywatnym lub w celu sprzecznym z prawem (względnie dobrymi obyczajami, poprzez np. intencjonalne działania nakierowane na sztuczne przedłużanie postępowania administracyjnego) będą działaniami nielegalnymi, wykraczającymi poza granice procesowe i uchybiające co najmniej zasadzie ogólnej legalizmu z Kodeksu postępowania administracyjnego⁶.

¹ Zob. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 68.

² Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria i państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 378.

³ *Ibidem*.

⁴ O rzetelności procedury administracyjnej – zob. podtytuł 6. niniejszego opracowania.

⁵ O sprawiedliwości procesu administracyjnego – zob. podtytuł 4. niniejszego opracowania.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), dalej jako k.p.a.

Z wyżej wymienionej perspektywy cele postępowania administracyjnego jawią się jako istotny czynnik wpływający na ostateczny wynik postępowania administracyjnego, a zatem na to, czy wydana w jego toku decyzja administracyjna (bądź też inny akt) jest decyzją prawidłową. Skoro bowiem czynności organu postępowania administracyjnego podejmowane wbrew jego celowi winny okazać się działaniami *contra legem*, stwierdzić należy, że decyzja wydana w celach innych aniżeli wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego jest decyzją obciążoną wadliwością. Działania takie trudno zakwalifikować jako działania mające podstawę prawną w sensie substancjonalnym. Co więcej w sensie formalnoprawnym takie działania mogą łamać wiele doniosłych zasad postępowania administracyjnego o proveniencji konstytucyjnej i ustawowej – zależnie od okoliczności konkretnego przypadku i zakresu zaistniałej na jego kanwie nielegalnej ingerencji organu administracji publicznej w wolności i prawa jednostki – i to pomimo czysto formalnego istnienia podstawy prawnej do podjęcia działania przez organ administracji publicznej.

Z perspektywy zaś kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne w Polsce cele postępowania administracyjnego zdają się mieć kluczowe znaczenie zwłaszcza z perspektywy ochrony wolności i praw jednostki i to nawet przy uwzględnieniu kryterium sprawowania owej kontroli, a mianowicie kryterium legalności, a zatem zgodności z prawem⁷.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego nie jest wyłącznie akt bądź czynność z zakresu administracji publicznej, które stanowią przedmiot zaskarżenia, lecz zespół czynności zaistniałych faktycznie w toku postępowania administracyjnego i podjętych przez organ w sprawie zakończonej danym aktem lub czynnością, które w sensie formalnoprawnym stanowią substrat zaskarżenia⁸. Jak wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, tak rozumiane granice kontroli sądowoadministracyjnej stanowią zarazem obowiązek sądu do dokonania oceny wszystkich podjętych przez organ administracyjny czynności w toku całego postępowania administracyjnego, a więc do zbadania, czy został prawidłowo ukształtowany cały jego przebieg, w tym wszystkie wydane w jego ramach akty i podjęte inne czynności, włącznie z samym substratem zaskarżenia. Konsekwencją dokonania tak rozumianej kontroli ma być bowiem stworzenie wsku-

⁷ Zob. m.in.: art. 184 Konstytucji RP; J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX.

⁸ J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, Legalis.

tek zapadłego w ramach postępowania sądownoadministracyjnego rozstrzygnięcia takiego stanu, który wyklucza dalsze pozostawanie w obrocie prawnym aktu bądź czynności niezgodnych z prawem. Wydaje się, że wyłącznie tak oznaczony zakres kognicji sądu administracyjnego spełnia wskazane w art. 1 ust. 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych⁹ w zw. z art. 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ wymaganie dokonywania kontroli określonych ustawą działań organów administracji pod względem zgodności z prawem¹¹. W konsekwencji zaś cel postępowania administracyjnego w ujęciu niniejszego opracowania stanowi jeden z elementów owej kompleksowej i holistycznej kontroli legalności, przyjętej w literaturze oraz orzecznictwie sądów administracyjnych.

Co więcej, wskazać należy, że z jedną podstawowych metod wykładni przepisów prawa, powszechnie akceptowaną przez doktrynę oraz orzecznictwo, jest wykładnia celowościowa. Jak słusznie wskazał J. Zimmermann: „Właśnie celowościowe dokonywanie wykładni prowadzi do pewnego zatarcia się granicy między legalnością i celowością. Sąd, podejmując taką wykładnię, rozważa bowiem cel normy, jaką interpretuje, i to nie tylko sam cel jej istnienia i wprowadzenia, ale cel jej zastosowania w danym, konkretnym przypadku”¹². W konsekwencji powyższego badanie przez sądy administracyjne legalności danego aktu administracyjnego wydanego przez organ administracji publicznej wymaga nie tylko tego, aby był on zgodny z przepisami prawnymi wysłowionymi na gruncie obowiązującego prawa w sensie językowym. Wymaga także, by dany akt był zgodny z regułami wynikającymi z dokonanej wykładni celowościowej – dany akt bowiem winien być zgodny z celem wprowadzonej regulacji pozytywnej. Częstokroć wymieniona koncepcja w literaturze nosi miano „legalności celu”¹³. Według niej nielegalne działania, które *prima facie* są zgodne z literalnym brzmieniem danej normy prawnej, są jednak niezgodne z jej celem, wysłowionym bądź wprost w tytule danej ustawy (lub aktu prawa unijnego), bądź w jej preambule, bądź w całokształcie jej przepisów albo określonej instytucji prawnej.

Powyższe stwierdzenia wpisują się nadto w ogólną istotę pionu sądownictwa administracyjnego w demokratycznym państwie prawnym. Jak podnosi się bowiem

⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).

¹¹ Zob. np. wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., I GSK 982/08, Legalis; a także: J.P. Tarno, *Zasady ogólne...*

¹² J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa...*

¹³ *Ibidem*.

w doktrynie, głównym asumptem do powołania sądów administracyjnych było stworzenie organów władzy publicznej, które chroniłyby w sposób zdecydowany czy wręcz pryncypialny prawa podmiotowe jednostek¹⁴. Dopiero wtórną funkcją sądów administracyjnych powinno być zabezpieczenie obiektywnego porządku prawnego¹⁵. Należy zgodzić się także ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie, że ustrojowe fundamenty sądownictwa administracyjnego ulokowane w art. 184 Konstytucji RP¹⁶ nie stoją na przeszkodzie powyżej postawionym tezom, w myśl których sądownictwo administracyjne powołane jest do ochrony praw podmiotowych i w tym należy upatrywać jego podstawowego celu¹⁷. W tym kontekście trafna i warta przytoczenia jest teza P. Tiedemanna, który stwierdził, że: „jeżeli organy administracji nie są w stanie przedstawić przekonującego usprawiedliwienia dla swych decyzji, a sędzia nie ma pewności, jak należy prawidłowo rozstrzygnąć sprawę, to powinien orzec, kierując się wolnością obywatela, a nie interesami administracji publicznej. Sędziowie XXI w. muszą być zorientowani na podstawową wartość, jaką jest wolność, a nie na hierarchiczne autorytety ani na tak niejasne wartości, jak dobro wspólne. Troska o dobro wspólne to zadanie rządu i jego administracji oraz ustawodawcy. Sędziemu administracyjnemu zaś powierzona została indywidualna ochrona prawna obywatela, a nie interesy ogółu”¹⁸. Takie rozumienie sensu powołania sądownictwa administracyjnego nigdy nie było stanowiskiem odosobnionym. Poza wyżej wymienionymi autorami również M. Buszyński stwierdził, że sądownictwo administracyjne ma bezsprzecznie „na celu zabezpieczenie jednostki przed ewentualnymi nadużyciami władzy administracyjnej”¹⁹, a J.P. Tarno zaznaczył, że jedną z cech polskiego modelu sądownictwa administracyjnego jest to, że „działalność sądów następuje tylko na żądanie uprawnionego podmiotu, któremu przysługuje legitymacja skargowa, co oznacza, iż omawiany system sądownictwa oparto na

¹⁴ E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 225; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 372.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP.

¹⁷ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 18.

¹⁸ P. Tiedemann, *Wyzwania stawiane przed sędzią XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6, s. 89.

¹⁹ M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5, s. 61.

metodzie ochrony prawa podmiotowego²⁰. Powyższe stanowiska przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego wskazują, że proponowane w niniejszym artykule rozwiązanie nie jest nieuprawnione i wpisuje się we współcześnie obowiązujący model sądownictwa administracyjnego w Polsce.

Jednakże należy zaznaczyć w tym miejscu, że nie każdy cel, nawet wyrażony w sposób legalny, jest celem prawnie relewantnym z punktu widzenia sprawowania kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne. Omawiana bowiem w niniejszym opracowaniu koncepcja łączy się z koncepcją gradacji wadliwości decyzji (czy szerzej: aktów) administracyjnych²¹. Z uwagi jednak na złożoność omawianego zagadnienia zostało ono pominięte w niniejszym opracowaniu.

Tytułem wprowadzenia stwierdzić również należy, że cele postępowania administracyjnego, wyodrębnione i opisane w niniejszym artykule, odnoszą się do całego postępowania administracyjnego jako pewnej koherentnej, spójnej i logicznej całości czynności procesowych, podejmowanych przez organy administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Należy przy tym jednak zaznaczyć, że poszczególne instytucje prawne, tworzone przez zespoły norm materialnoprawnych czy procesowych, esencjonalnie również są wyposażone w swój własny, swoisty dla nich, cel. Przykładem mogą być przepisy dotyczące zasad postępowania dowodowego, których celem jest dążenie do realizacji prawdy obiektywnej. Tego typu cele zostały jednak pominięte w niniejszej pracy, są to bowiem cele szczegółowe, nieodnoszące się do postępowania administracyjnego jako całości.

Wyodrębnienie celów postępowania administracyjnego i wyeksponowanie ich doniosłej roli w toku sądowej kontroli administracji publicznej jest niezwykle istotne z co najmniej kilku względów. Po pierwsze pozwoli to w pełni ukazać funkcję ochronną obowiązujących uregulowań k.p.a., który niekiedy nazywany jest, dość przewrotnie, „aktem uprawnień procesowych stron”²². Po drugie zaś przyczyni się to do lepszego i pełniejszego zrozumienia reguł postępowania statuowanych normami k.p.a., a także dostarczy ważnych i wyraźnych dyrektyw interpretacyjnych dotyczących stosowania tychże przepisów w praktyce. Po trzecie wreszcie pozwoli na bardziej pogłębioną analizę legalności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej dokonywanej przez sądy administracyjne w toku postępowania sądowoadministracyjnego.

²⁰ J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno *et al.*, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2005, s. 20–21.

²¹ Szerzej o wadliwości decyzji administracyjnej: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28 i n. oraz powołana tam literatura.

²² Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10, s. 55.

Warto odnotować na wstępie, że cel postępowania administracyjnego nie powinien być utożsamiany z celami podmiotów, które w jego ramach dokonują doniosłych prawnie czynności. Cel postępowania administracyjnego winien być realizowany w sposób całkowicie niezależny i odrębny. Uwagi te odnoszą się w szczególności do organów administracji publicznej, które powinny cechować się całkowitą obiektywnością i bezstronnością przy wypełnianiu swych ustawowych obowiązków.

2. Cel a funkcja postępowania administracyjnego

Różnica pomiędzy celem a funkcją postępowania administracyjnego jest zasadnicza i doniosła z perspektywy konsekwencji, jakie niesie naruszenie ich w toku postępowania. Celem postępowania administracyjnego, jak wskazano na wstępie niniejszego opracowania, jest pewien określony i założony wcześniej (postulowany) stan rzeczy, który winien zostać osiągnięty w toku postępowania administracyjnego. Natomiast funkcją postępowania administracyjnego będzie obiektywny i rzeczywisty (nie postulowany) rezultat działania organów administracyjnych w ramach postępowania administracyjnego. Z perspektywy semantycznej, niezwykle przecież ważkiej dla myśli prawniczej, różnica jest ewidentna i dotyka istoty obu wskazanych pojęć. Funkcja pokryje się znaczeniowo z celem postępowania administracyjnego wyłącznie w przypadku, w którym zaplanowany skutek postępowania administracyjnego w istocie dokona się. Nie zmienia to jednak faktu, że są to pojęcia od siebie odrębne *in extenso*.

Uchybienie w toku postępowania administracyjnego celowi tego postępowania może bowiem doprowadzić do usunięcia danej decyzji administracyjnej z obrotu prawnego. Z kolei uchybienie funkcji tego postępowania rodzić będzie jedynie konsekwencje o charakterze pozaprawnym (np. organizacyjnym czy technicznym).

3. Podział celów postępowania administracyjnego

W dogmatyce prawa postępowania administracyjnego, jak również innych postępowań, których immanentną cechą jest ingerencja w wolności i prawa jednostki²³, od pewnego czasu poruszane są kwestie związane z ich celami i znaczeniem, jakie są im przypisywane na gruncie poszczególnych procedur. Również orzecznictwo sądów administracyjnych, a po części także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

²³ Mowa o postępowaniach zmierzających do urzeczywistnienia norm prawa publicznego.

oraz Trybunału Sprawiedliwości²⁴, odnosi się do tych zagadnień, opierając na nich swe rozstrzygnięcia. Bezpośrednią tego implikacją jest liczne ujęcia celów postępowania oraz ich podziałów.

Z powyższych powodów, w dalszej części niniejszego opracowania, zaprezentowane zostaną różne koncepcje odnoszące się do celów postępowania administracyjnego, a także przedstawione zostaną różne ujęcia ich podziału – od najbardziej abstrakcyjnych, do najbardziej konkretnych.

Najczęściej przywoływanym w dogmatyce celem postępowania administracyjnego jest realizacja norm substancjonalnych prawa administracyjnego. W ujęciu wielu autorów ów cel jest celem zasadniczym. Wychodząc z takiego założenia, postępowanie administracyjne nie niesie za sobą żadnej nowej treści czy jakości, pełni rolę jedynie instrumentalną w realizacji norm materialnoprawnych. Z perspektywy nowoczesnego prawa administracyjnego²⁵ takie podejście nie może znaleźć akceptacji z oczywistych względów. Już nawet pobieżna analiza przepisów chociażby k.p.a. dowodzi, że postępowanie administracyjne posiada własną, niezależną od prawa materialnego, treść – jak chociażby ochrona jednostki przed pełną swobodą i dowolnością organów administracji publicznej. Nie można bowiem tracić z pola widzenia oczywistego, zdaje się, faktu, mianowicie, że jednym z aksjomatów postępowania administracyjnego jest nierównorzędność podmiotów, które w nim uczestniczą. Nowoczesne prawo administracyjne wychodzi temu naprzeciw i gwarantuje odpowiedni standard czynności dokonywanych przez organy administracyjne w toku postępowania administracyjnego w relacji do sfery zewnętrznej wobec administracji, przede wszystkim wobec obywateli. Z tego też względu szczególnego, choć nie wyłącznie, znaczenia nabiera ochrona jednostki w ramach postępowania administracyjnego.

Według koncepcji przyjętej przez J. Zimmermanna²⁶ do celów postępowania administracyjnego należą:

- 1) ochrona jednostki (strony) jako cel zasadniczy;
- 2) potrzeba uporządkowania działań organu administracyjnego i nadania im sztywnych, powtarzalnych reguł;
- 3) utrzymywanie praworządności;

²⁴ Zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jedną z siedmiu instytucji unijnych, która obejmuje właściwy Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości (dalej także jako: TS) kompetentny jest do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym oraz do wiążącej wykładni norm prawa unijnego. Błędem merytorycznym jest więc nazywanie tego organu „Trybunałem Sprawiedliwości UE” lub w skrócie „TSUE”.

²⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 25–40.

²⁶ *Ibidem*.

- 4) utrzymywanie sprawiedliwości;
- 5) doprowadzenie do rozstrzygnięcia.

Ochrona jednostki, czyli podmiotu, do którego skierowany jest ostatecznie akt przyznający określone uprawnienie (względnie nakładający określony obowiązek), będący ostatecznym rezultatem całego postępowania, w ujęciu J. Zimmermanna jawi się jako cel zasadniczy. Normy tego postępowania są bowiem skonstruowane w ten sposób, by uniemożliwić organom dowolność w kształtowaniu takiego aktu, a także, by urzeczywistnić ww. założenie, przyznając jego adresatowi²⁷ instrumenty pozwalające ów akt kwestionować. Tego typu instrumenty prawne, nazywane przez przedstawicieli dogmatyki prawa postępowania administracyjnego gwarancjami procesowymi, zabezpieczają stronę postępowania w sytuacjach, w których administracja publiczna działa jednostronnie, dysponując szczególnym przymiotem w postaci władztwa administracyjnego.

Gwarancje procesowe pełnią rolę ochronną przed zbyt swobodnym czy wręcz dowolnym używaniem ww. władztwa wobec jednostki, a także nadają mu cechę transparentności. W ten sposób gwarancje procesowe pozwalają jednostkom na kwestionowanie, w oparciu o jasne i przejrzyste kryteria, działań organów administracji publicznej poczynionych w toku postępowania administracyjnego, zabezpieczając je przed ewentualną samowolą w korzystaniu z tzw. sfery *imperium*.

W koncepcji J. Zimmermanna cel ochronny pełni rolę zasadniczą ze względu na jego konstytucyjną proveniencję²⁸. Konstytucja RP wyposaża bowiem jednostkę w określone wolności oraz prawa, które w państwie prawa muszą być respektowane przez organy administracji w toku m.in. postępowania administracyjnego.

Co więcej, cel w postaci ochrony jednostki w ramach postępowania administracyjnego koresponduje także z koncepcją istnienia komplementarności pomiędzy administracyjnym prawem materialnym a prawem procesowym. Nie sposób pominąć kwestii, że cel ochronny jednostki, tak silnie przejawiający się w obowiązującej koncepcji postępowania administracyjnego (odmiennie od postępowań przed sądami powszechnymi), jest ograniczony do szczególnej kategorii podmiotów posiadających legitymację materialnoprawną, ustalaną w oparciu o interes prawny²⁹.

²⁷ Nie należy zapominać, że k.p.a. przyznaje również – w określonym stopniu – podobne uprawnienia także innym podmiotom znajdującym się w sferze zewnętrznej wobec administracji publicznej.

²⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 29.

²⁹ Powyższe ograniczenie wydaje się mieć zastosowanie wyłącznie do postępowania jurysdykcyjnego, które zarówno na poziomie generalno-abstrakcyjnym, jak i indywidualno-konkretnym nie dotyczy wszystkich. Odmiennie sytuacja zdaje się kształtować na gruncie postępowania skargowego, w którym ochrona udzielana jest wszystkim. Jest to jednak odrębne postępowanie od postępowania jurysdykcyjnego.

To bowiem szczególne dla prawa administracyjnego powiązanie jednostki z danym postępowaniem ujawnia się poprzez określoną podstawę materialnoprawną, nie zaś poprzez własne czynności prawne dokonywane przez jednostki.

Kolejnym celem postępowania administracyjnego w koncepcji J. Zimmermanna jest „potrzeba uporządkowania działań organu administracyjnego i nadania im sztywnych, powtarzalnych reguł”, która łączy się z regułą „dobrej administracji”. Postępowanie w takim wymiarze ma sprzyjać klarowności, a także przejrzystości działań organów administracji publicznej w toku postępowania, a przede wszystkim realizować konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Zasada ta wymaga, by osoby znajdujące się w podobnej lub wręcz tożsamej sytuacji faktycznej były traktowane przez organy władzy państwowej (w tym organy administracyjne) w sposób równy. Należy jednak wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości, wysłowiona w art. 32 Konstytucji RP, nie oznacza równości absolutnej. Innymi słowy, zasada równości w powyższym ujęciu oznacza powinność porównywalnego traktowania podmiotów znajdujących się w porównywalnych sytuacjach faktycznych.

Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że poprzez nadanie działaniom organów administracyjnych pewnych, z góry narzuconych reguł (które wszak nie mogą być mylone z żywym w nauce administracji pojęciem „biurokracji”³⁰, będącym ze swej istoty pojęciem o wydźwięku pejoratywnym) racjonalny ustawodawca dążył w istocie do zabezpieczenia jednostki przed ewentualną samowolą i dowolnością organów administracji³¹. Poprzez ustanowienie sztywnych, powtarzalnych i transparentnych reguł postępowania (wyrażonych na gruncie prawa procesowego), których uchybienie może prowadzić do uchylecia danej decyzji, ustawodawca dążył do ograniczenia dowolności działania organów administracji wobec jednostki. W konsekwencji ustawodawca zabezpieczył jednostkę przed takimi działaniami szeregiem gwarancji procesowych, których uchybienie strona może podnieść w toku postępowania przed organem drugiej instancji albo przed sądem administracyjnym w ramach postępowania sąduoadministracyjnego. Można więc przyjąć założenie, że powyżej wyodrębniony przez J. Zimmermanna cel nie jest celem samoistnym, w istocie będącym jednym z elementów celu w postaci ochrony jednostki. Zabiegi podobnego typu,

³⁰ Zarówno samo pojęcie, jak i analiza biurokratyzacji jest wciąż rozwijana przez przedstawicieli nauki o administracji. Por. S. Oliwniak, *Biurokracja i biurokracyzm w administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka, B. Peters, P. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 155 i n.

³¹ Do podobnej konkluzji doszedł również J. Zimmermann, jednakże nie obejmowała ona dalszych wniosków, poczynionych w niniejszej pracy. Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 28.

sztucznie wyodrębniające kolejne nakładające się na siebie cele, mogą sprzyjać zatarciu ich znaczenia i doniosłości na gruncie postępowania administracyjnego i jego dogmatyki, co należy oceniać na wskroś negatywnie.

Następnym celem wyodrębnionym przez J. Zimmermanna jest cel w postaci utrzymywania przez organy administracyjne praworządności. Wynika on w sposób naturalny z konstytucyjnej zasady legalizmu, statuującej obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa³².

Jednakże po głębszej analizie powyższego celu można dojść do słusznego wniosku, że zasada legalizmu nie jest wartością *per se*. Została ustanowiona również w określonym celu, a zawarcie jej w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego nie tylko wzmocniło zasadę wyrażoną przez ustrojodawcę w Konstytucji RP, lecz także służy jej realizacji. Oparcie na niej wszelkich działań organów administracji w stosunku do obywateli (lub szerzej – podmiotów pozostających w sferze zewnętrznej wobec administracji) służy przede wszystkim ochronie przysługujących im wolności oraz praw, a także stworzeniu transparentnych, jasnych i dostępnych dla wszystkich reguł postępowania, którymi administracja publiczna ma się posługiwać bezwzględnie. I w tym przypadku nie sposób oprzeć się wrażeniu, że powyższy cel w postaci utrzymywania praworządności również jest ściśle podporządkowany celowi w postaci ochrony jednostki przed władczą i jednostronną ingerencją organów administracji w sferę ich praw. Korelacja jest na tyle ścisła, że – biorąc pod uwagę założenie, zgodnie z którym rezygnujemy z zasady praworządności – nie można mówić o w pełni egzekwowanym celu w postaci ochrony jednostki, jeżeli praworządność nie jest utrzymywana, a organy administracji nie działają na podstawie i w granicach prawa.

Innym celem postępowania administracyjnego, które zostało wyodrębnione przez J. Zimmermanna, jest utrzymywanie sprawiedliwości. *Prima facie* „sprawiedliwość” zdaje się być pojęciem dość odległym od postępowania administracyjnego i działań organów administracji w jego ramach. Dzieje się tak pomimo faktu, że słowo „sprawiedliwość” jest jednym z podstawowych elementów nie tylko myśli etycznej, ale i prawnej. Jak słusznie wskazuje J. Zimmermann, „takie zapatrywanie jest jednak błędne i niebezpieczne”³³. Organy administracji w toku postępowania administracyjnego decydują o prawach i obowiązkach poszczególnych jednostek. W konsekwencji takie decyzje muszą być sprawiedliwe, a prawo regulujące czynności prowadzące do

³² Art. 7 Konstytucji RP stanowi „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

³³ J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 35.

tych rozstrzygnięć musi ową sprawiedliwość wymuszać. „Działania administracji powinny więc polegać na sprawiedliwej interpretacji norm, na sprawiedliwym rozważeniu wszelkich racji, sprawiedliwym korzystaniu z wszelkich form dyskrecjonalności i na sprawiedliwym rozstrzygnięciu”³⁴. Organy administracji, orzekając o prawach i obowiązkach poszczególnych jednostek, nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, a w swych działaniach nie korzystają z cechy niezawisłości. Jednakże, jak słusznie podnosi się w doktrynie prawa administracyjnego, powyższe okoliczności nie są żadnym usprawiedliwieniem dla nieprzeżegania zasady sprawiedliwości³⁵.

Cel postępowania administracyjnego w postaci utrzymywania sprawiedliwości w obowiązującym porządku prawnym jest silnie związany z utrzymywaniem praworządności. Dzieje się tak z uwagi na formułę art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Powyższa konstrukcja art. 2 nie jest przypadkowa. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, wywodzone jest ono z anglosaskiej formuły rządów prawa (z ang. *the rule of law*), a także z jej niemieckiej odmiany tzw. państwa prawnego (z niem. *ein Rechtsstaat*)³⁶. Oba nurty, zakorzenione w myśli J. Locke’a (koncepcja anglosaska) i I. Kanta (koncepcja niemiecka), materialnie uznają za podstawę w państwie prawnym zasadę sprawiedliwości³⁷. Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktryny względem obowiązującej Konstytucji – „Konstytucja RP w komentowanym przepisie wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej”³⁸.

Z powyższej przytoczonych argumentów wynika wprost, że cel w postaci utrzymywania sprawiedliwości jest ściśle i nierozłącznie powiązany z celem utrzymywania praworządności. W polskim systemie prawnym, co potwierdza treść norm ustrojowych wysłowionych w Konstytucji RP, nie sposób rozdzielić i w konsekwen-

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, *passim*.

³⁶ P. Tuleja, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, LEX.

³⁷ N. MacCormick, *Der Rechtsstaat und die rule of law*, „Juristen Zeitung” 1984, nr 2, s. 66 i n.

³⁸ P. Tuleja, *op. cit.*

cji wyodrębnić treściowo ani funkcjonalnie obu tych zasad. Z kolei zasady te, jak zostało dowiedzione powyżej, są nierozzerwalnie związane z celem w postaci ochrony jednostki, tworząc w istocie jeden, nierozzerwalny i spójny cel postępowania administracyjnego. Ów cel w nowoczesnym prawie administracyjnym, obecny również w polskiej nauce, nazywany jest sprawiedliwością proceduralną³⁹.

Następnym, ostatnim z wymienionych przez J. Zimmermanna, celem jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia. Cel ten zostaje osiągnięty w toku postępowania administracyjnego poprzez wydanie przez organ, w zawieszłej przed nim sprawie, aktu konkretyzującego normy materialnoprawne⁴⁰. W ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej ów akt przyjmuje co do zasady prawną formę decyzji administracyjnej (względnie decyzji podatkowej).

Nie ulega wątpliwości, że jednym z celów postępowania administracyjnego jest właśnie wydanie decyzji administracyjnej, która stanowi autorytatywną konkretyzację norm prawa substancjonalnego. Z tego też względu normy prawa materialnego nie mogą się urzeczywistnić poprzez konkretyzację⁴¹ bez prawidłowej procedury administracyjnej, w ramach której organ dokona wnikliwej analizy obowiązujących przepisów prawnych, z których wywiedzie w pełni zdekodowaną normę i dokona jej implementacji do stanu faktycznego, który przed nim zawisł oraz uczyni to w sposób transparentny, jasny i sprawiedliwy, mając na względzie wszelkie gwarancje i standardy procesowe wywiedzione z obowiązujących przepisów prawa.

Jak słusznie wskazuje J. Zimmermann, wyodrębnienie powyższego celu w ścisłym powiązaniu z prawem procesowym jest niezbędne w państwie, którego ustrojowym założeniem *in extenso* jest demokratyczne państwo prawne. Państwo takie powinno wymagać od swoich organów, by działały transparentnie, jawnie oraz w dający się przewidzieć sposób. Bezpośrednie i głębokie powiązanie prawa materialnego i jego realizacji z prawem procesowym, które również cechuje się własną, swoistą treścią (złożoną m.in. z gwarancji procesowych), prowadzi do wniosku, że realizacja norm materialnoprawnych nie może odbywać się w oderwaniu od sprawiedliwych kryteriów, co można ująć pod pojęciem sprawiedliwości materialnoprawnej.

W konsekwencji argumentów zaprezentowanych powyżej, a także zgodnie z najnowszymi poglądami przedstawicieli dyscyplin publicznego prawa procesowego

³⁹ Zob. podtytuł 4. niniejszego opracowania.

⁴⁰ Por. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 179 i n.

⁴¹ Materialne prawo administracyjne urzeczywistnia się w dwójnasób. Po pierwsze, w postępowaniu administracyjnym, w ramach którego organ administracji dokona konkretyzacji norm prawa materialnego wedle reguł przewidzianych przez normy prawa procesowego. Po drugie, z mocy samego prawa.

wego⁴², częściowo także prawa postępowania administracyjnego⁴³, wśród celów postępowania administracyjnego jako całości można wyodrębnić sprawiedliwość proceduralną, a także sprawiedliwość materialnoprawną. Na treść sprawiedliwości proceduralnej *in genere* składają się różnego rodzaju gwarancje procesowe. Z kolei na treść sprawiedliwości materialnoprawnej składa się dążenie do wnikliwego przenalizowania norm prawa substancjonalnego i odpowiedniego, tzn. sprawiedliwego, ich zastosowania w konkretno-indywidualnym przypadku poprzez dokonanie prawidłowej subsumcji stanu faktycznego pod przepis prawa, a także dokonanie na ww. podstawie prawidłowego określenia doniosłych dla jednostki konsekwencji prawnych.

Podsumowanie

Niniejsze opracowanie – stanowiące pierwszą część z dwuczęściowej całości poświęconej celom postępowania administracyjnego – stanowi szczegółowe i wyczerpujące wprowadzenie do tematyki celów postępowania administracyjnego. Przedstawiono poglądy prezentowane w literaturze przedmiotu na ten temat, dokonano dystynkcji pomiędzy celem a funkcją, a także dokonano podziału celów postępowania administracyjnego, jednakże jedynie z perspektywy dotychczasowego dorobku doktryny.

Następna część artykułu skoncentruje się na dalszych zagadnieniach – międzynarodowoprawnych, a także polemicznych. Przedstawione zostanie odmienne od zaprezentowanego w tej części opracowania stanowisko o celach postępowania administracyjnego. Cele te bowiem zostaną ujęte jedynie w dwóch postaciach: sprawiedliwości proceduralnej oraz sprawiedliwości materialnej.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

⁴² J. Skorupka, *Cele procesu karnego*, [w:] J. Skorupka (red.), *Proces karny*, Warszawa 2016, s. 41 i n.

⁴³ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 55.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Literatura

Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.

Buszyński M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 5.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.

Iserzon E., Starościak J., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.

Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.

Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 10.

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.

MacCormick N., *Der Rechtsstaat und die rule of law*, „Juristen Zeitung” 1984, nr 2.

Oliwniak S., *Biurokracja i biurokracyzm w administracji publicznej*, [w:] Kudrycka B., Peters B., Suwaj P. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Skorupka J. (red.), *Proces karny*, Warszawa 2016.

Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z., *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969.

Stahl M., Kasiński M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

Stelmasiak J., Niczyporuk J., Fundowicz S. (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.

Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2005.

Tiedemann P., *Wyzwania stawiane przed sędzią XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 6.

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.