

O postulacie zasady zakazu arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego

1. Perspektywa idei prawa administracyjnego

Każde spotkanie niesie z sobą jakieś emocje. Otaczają one to spotkanie w czasie, bo zaczynają się ujawniać od chwili powzięcia wiadomości o spotkaniu (jeśli jest ono planowane), towarzyszą mu, gdy się urzeczywistnia, trwają także bądź rodzą się nowe, gdy spotkanie staje się elementem przeszłości. Emocje te mogą być różne – od dobrych poczynając, jak np. radość, nadzieja, sympatia, po nieprzyjemne, jak obawa, strach, złość, agresja, smutek... Dużo zależy od tego, z kim się spotykamy i gdzie, przy czym o ile dobre towarzystwo może zrekompensować niedogodność miejsca, to mankamentów towarzystwa raczej nie jest w stanie zniwelować najwyższa nawet ekskluzywność miejsca.

W przestrzeni prawa administracyjnego, które – jak słusznie twierdzi Dostojny Jubilat – jest miejscem rozmaitych spotkań¹, w spotkaniach zawsze uczestniczy (czynnie lub biernie, bezpośrednio lub w tle) władczy hegemon, jakim jest administracja publiczna i jej organy, a atrybut władztwa zawsze niesie ze sobą pokusę arbitralności, nawet wtedy, gdy jego podmiot był do tej pory kulturalny, uprzejmy, nastawiony pozytywnie. Nie bez podstaw zatem historia idei prawa administracyjnego pokazuje, że budowana była ona na założeniu potrzeby „ograniczania samowładztwa administracji przez wiązanie jej z przepisami prawa”², „ograniczania arbitralnej władzy panującego”³, „ujmowania widzimisię władców w szranki prawne”⁴ na tle „praw i powinności administrowanych”⁵, „walki z dowolnością

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0001-6999-4574.

¹ Zob. J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 100.

² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 26.

³ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 115.

⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 35.

⁵ *Ibidem*, s. 35.

administracji”⁶, „zabezpieczenia poddanych przed despotyzmem administracji”⁷. Chodziło o konstruowanie prawa, które miało „służyć państwu i jego obywatelom”⁸, które miało pełnić rolę „hamulca dla samowoli i apodyktyczności administracji (policyjno-ochronnej i nakazująco-zakazującej), a następnie siły sprawczej [...] do podejmowania wyznaczonych jej działań w «służbie publicznej»”⁹.

Profesor Jerzy Supernat słusznie zauważa, że „prawo administracyjne nie jest dzisiaj miejscem izolowanym, [...] ale miejscem spotkań. Miejscem spotkań pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*”¹⁰, co w pewnym zakresie wiąże się ze wcześniejszymi spostrzeżeniami J. Łętowskiego, że o ile „podstawowym zadaniem prawa administracyjnego zarówno w okresie jego powstania, jak i jeszcze długi czas potem było pełnienie roli hamulca dla władzy”¹¹, to „dzisiaj, gdy okazuje się, że bez organizacji, pomocy, współdziałania państwa jednostka nie jest z reguły w stanie zaspokoić swoich podstawowych życiowych potrzeb, gdy dla zaspokojenia tych potrzeb okazał się niezbędny olbrzymi aparat, prawo administracyjne musiało także zmienić swój charakter. Jest już nie tylko hamulcem działań administracji. Musi być także motorem jej działań, wskazywać sfery, w których konieczna jest ingerencja państwa, określać jej granice, formy i tryb działania właściwych organów, a także regulować ich ustrój i kompetencje”¹².

Kierunek rozwoju idei prawa administracyjnego nie powinien pozostawiać wątpliwości co do tego, że nie ma w nim miejsca na arbitralność działań jego podmiotów, w tym zwłaszcza działań organów administracji publicznej i to zarówno ich działań prawotwórczych, jak i tych, które są wyrazem realizowania przez nią prawa na inne sposoby.

2. W poszukiwaniu dróg eliminowania arbitralności

Arbitralny to – za słownikiem języka polskiego – „narzucający bezwzględnie swoje stanowisko, nieznoszący sprzeciwu, bezwzględny, apodyktyczny, samowolny”¹³. Czy zatem tak rozumiana arbitralność musi mieć zabarwienie

⁶ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 5.

⁷ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 65; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

⁸ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 65; J. Łętowski, *op. cit.*, s. 67.

⁹ *Ibidem*, s. 68.

¹⁰ Zob. J. Supernat, *op. cit.*, s. 100.

¹¹ J. Łętowski, *op. cit.*, s. 13.

¹² *Ibidem*, s. 13.

¹³ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 22.

pejoratywne? Gdy do działania właśnie władczego, przybierającego charakter „ostatniego słowa” określony podmiot jest powołany, to będąc zobligowanym do wypełniania takiej roli, może przecież w sposób bezwzględny, ale prawidłowo, zgodnie ze wszelkimi standardami legalności, a nawet z czarem i wdziękiem narzucać swoje stanowisko... Idzie jednak nie o czar i wdzięk, chociaż brak podstaw, by się im sprzeciwić i w działaniach administracji publicznej, lecz o to, aby bezwzględne narzucanie swojego stanowiska (najlepiej gdyby było ono przy tym prawidłowe, zwłaszcza zgodne ze wszelkimi standardami legalności) wyjaśnić i próbować do niego przekonać, bo bez tego – nawet gdy być może nie narusza ono prawa, to jednak nie realizuje standardów demokratycznego państwa prawnego, które przecież nie wyczerpują się w standardach legalności, a mają być jednocześnie standardami państwa prawa rzeczywistającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Arbitralność, której rdzeniem pozostaje samowola i apodyktyczność, to jednak cecha pejoratywna, często zakrywająca niekompetencję, małostkowość, uprzedzenia, kompleksy, a zatem ukrywająca bądź fakty, bądź wiedzę, bądź umiejętności, bądź wszystkie z tych elementów. Na arbitralność nie powinno być miejsca nigdzie. Stąd być może tytuł prowadzonych tu rozważań powinien brzmieć: „O postulacie zasady zakazu arbitralności zwłaszcza w przestrzeni prawa administracyjnego”. Użycie owego „zwłaszcza” znajduje w tym kontekście kilka uzasadnień. Pierwsze z nich – odnoszące się do uniwersalnej pejoratywności arbitralności – zostało wyżej wyjaśnione. Drugie, akcentujące zawężone pole odniesień do przestrzeni prawa administracyjnego, znajduje uzasadnienie zarówno w tytule Księgi jubileuszowej, jak i przede wszystkim w specjalizacji naukowej Jubilata. Wreszcie trzecie uzasadnienie wiąże się ze specyfiką przestrzeni, którą szkoła wrocławska określiła jako przestrzeń administracyjną¹⁴. Cech tej przestrzeni jest wiele i nie ma potrzeby ich tutaj wszystkich przywoływać. Wystarczy w istocie wskazać na cechę najbardziej „arbitralnogenną”, a właściwą organom administrującym, tj. na cechę władztwa i związaną z nią nierównorzędność relacji prawnych pomiędzy podmiotami wypełniającymi przestrzeń prawa administracyjnego. Zakaz arbitralności w przestrzeni tego prawa jako jego zasadę trzeba eksponować tym bardziej, gdy się zważy na ideę tego prawa, która zawsze była – w aksjologii państwa prawnego – ukierunkowana na działanie „na rzecz” podmiotów administrowanych, a nauka tego prawa poszukiwała i poszukuje instrumentów pozwalających równoważyć

¹⁴ Przestrzeń administracyjnoprawna to – zgodnie z określeniem F. Longchamps’a – „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie pod względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem”, F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 41.

w dopuszczalnym stopniu ową nierównorzędność relacji pomiędzy podmiotami tego prawa. Świadczy o tym chociażby rodowód, idea, historia i obecne znaczenie konstrukcji teoretycznej publicznych praw podmiotowych. Warto też zauważyć, że w monografii dotyczącej właśnie władztwa administracyjnego jej autor uznał za konieczne podkreślenie (choć uczynił to jedynie w przypisie), że pojęcie „arbitralności” nie przystaje do realiów demokratycznego państwa prawnego – „żadne rozstrzygnięcie administracji «arbitralnym» nazwane być nie może, wypływa bowiem – przynajmniej w założeniu – z przepisów prawa, i to nie tylko z konkretnych przepisów szczegółowych, ale ma czynić zadość także zasadom ogólnym”¹⁵.

Spotkanie z kimś arbitralnym to strata czasu.

W przestrzeni prawnej, w tym zwłaszcza w przestrzeni „władczego” prawa administracyjnego, nie tylko zatem nie sposób zakładać i dopuszczać arbitralności, lecz trzeba ją ujawniać i eliminować. Pewnie można czynić to na różne sposoby. Przychodzą mi na myśl dwie drogi.

Po pierwsze, należy postulować, aby każde zachowanie organów administracji publicznej było obwarowane obowiązkiem uzasadnienia, przy czym można dyskutować, w jaki sposób wymóg ten powinien być obudowywany normami procedury, tj. czy wymóg ten powinien ciążyć na organach administracji publicznej z urzędu, czy też powinien urzeczywistniać się na wniosek legitymowanego podmiotu. Nie można przecież zapominać o różnorodności form działania administracji. Temu postulatowi chciałbym poświęcić dalsze uwagi, bowiem przemyśleniami o drugiej drodze, tj. dbałości o jakość uzasadnień, miałem już okazję dzielić się wcześniej w miejscu, które niewątpliwie było miejscem spotkań w prawie administracyjnym, tj. w czasie konferencji, a potem w ramach publikacji, przygotowanych pod kierunkiem naukowym Dostojnego Jubilata. Myślę tu o XII Krakowsko-Wrocławskim Spotkaniu Naukowym Administratywistów poświęconym niezorganizowanym źródłom prawa administracyjnego. Od tego czasu ugruntowałem się jeszcze bardziej w przekonaniu o konieczności obejmowania całej przestrzeni prawa administracyjnego postulatami dbałości o wysoką – autorytetową – jakość uzasadniania treści podejmowanych zachowań¹⁶, nie zmieniając zapatrywania co do tego, że arbitralność rozumiana jako postawa narzucania własnego stanowiska obejmująca zachowanie „bezwzględne, apodyktyczne i samowolne”, mająca ge-

¹⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 96–97.

¹⁶ Zob. W. Jakimowicz, *Autorytetowe prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego. XII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2022, s. 121–134.

neralnie zabarwienie pejoratywne, nie powinna mieć miejsca zwłaszcza tam, gdzie organy państwa działają władczo, a władztwo opatrywane arbitralnością tworzy jakość zaprzeczającą standardom demokratycznego państwa prawnego i przedstawia się jako antywartość¹⁷.

3. Uzasadnianie działań administracji publicznej

W polskim porządku prawa stanowionego nie przewidziano *expressis verbis* zasady uzasadniania wszelkich działań administracji publicznej. Bywa to wykorzystywane nawet przez najwyższe organy władzy publicznej, które nie znajdując w tekstach prawnych słów kierowanych do nich bezpośrednio i wyrażających obowiązek uzasadnienia ich zachowań, stoją na stanowisku, że motywy ich działań wobec obywateli mogą pozostawać tajemnicą.

Stanowisko takie nie realizuje aksjologii polskiego porządku prawnego deklarowanej w wyrażonej w art. 1 i 2 Konstytucji RP zasadzie, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jako dobro wspólne wszystkich obywateli jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej i wyprowadzanej z niej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W filozofii prawa zwraca się uwagę, że „niesprawiedliwe jest traktowanie ludzkich relacji społecznych bez kierowania się regułami i rzeczową miarą, a jedynie wolą, a nawet samowolą rządzącego. Również traktowanie spraw porządku społecznego według własnej samowoli jest niesprawiedliwością. Sprawiedliwy porządek oznacza więc wyłączenie samowoli”¹⁸. Warto podkreślić, że również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie *zakaz arbitralności* państwa”¹⁹, który w przestrzeni prawa administracyjnego dodatkowo znajduje wyraz w zasadzie przekonywania, o jakiej stanowi art. 11 k.p.a. Są to właśnie zasady „osłaniające jednostkę przed samowolą i *arbitralnością* władz publicznych”²⁰ – „W państwie prawnym obywatel chroniony jest nie tylko przed arbitralnością i dowolnością działań organów administracji, co było historycznie

¹⁷ Na temat antywartości zob. A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

¹⁸ A. Kość, *Znaczenie idei prawa dla tworzenia dobrego prawa*, Lublin 2003, s. 12–13.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 26 października 2010 r., K 58/07, OTK-A 2010, nr 8, poz. 80.

²⁰ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734530/531970/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?keyword=arbitralno%C5%9B%C4%87&cm=URELATIONS>, [dostęp: 15.05.2024].

pierwszym zadaniem stawianym państwu prawnemu, ale przed dowolnością ze strony wszystkich trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”²¹.

Kwestia obowiązku uzasadniania działań administracji publicznej, w sytuacji gdy ustawodawca nie przewidział takiego obowiązku w odrębnej normie, była przedmiotem wypowiedzi doktryny i orzecznictwa na tle tzw. spraw samorządowych, tj. spraw, w ramach których zapadają uchwały zaskarżalne do sądu administracyjnego. Można przyjąć, że stanowiło to próbę, w moim przekonaniu udaną, skonstruowania na podstawie aksjologii demokratycznego państwa prawnego zasady zakazu arbitralności działań administracji publicznej.

W doktrynie obowiązek uzasadnienia uchwały (tam, gdzie obowiązek ten nie jest wyraźnie określony ustawowo) wyprowadzany jest z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji”²². Z kolei w orzecznictwie sądownoadministracyjnym podnosi się, że „w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej”²³. Podkreśla się, że „žad-

²¹ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 126.

²² M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, R. II, nr 6(9), s. 45; J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 34. Z uzasadnieniem tych poglądów polemizuje Z. Czarnik, [w:] Z. Czarnik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 72–76.

²³ Por. np. wyroki NSA: z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, z dnia 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09, z dnia 1 grudnia 2009 r., II OSK 1431/09, z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 października 2016 r., II SA/Go 688/16; wyrok NSA z dnia

ne rozstrzygnięcie organu publicznego w demokratycznym państwie prawnym nie może być arbitralne (art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP). Im bardziej uznaniowe jest rozstrzygnięcie, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Wymóg uzasadnienia uchwały [...] wynika z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawa – art. 2 Konstytucji RP²⁴, „brak regulacji prawnej nakładającej *expressis verbis* na uchwałodawcę obowiązek sporządzenia pisemnego uzasadnienia uchwalonego aktu nie zwalnia organów od transparentnego, budującego zaufanie do władzy publicznej działania (art. 2 Konstytucji RP). Temu zaufaniu sprzyja bezsprzecznie wymóg motywowania podejmowanych aktów. Brak przedstawienia motywów uchwały uniemożliwia dokonanie kontroli przez sąd²⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się również, że brak sporządzenia uzasadnienia uchwały może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia²⁶.

Warto też mieć na uwadze treść art. 11 k.p.a., zgodnie z którym „Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu”. Norma ta, wysłowiona wprawdzie w przepisie zawartym w ustawie dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych, wyraża ogólny standard konstytucyjny wynikający z zasady pogłębiania zaufania do organów państwa, a także standardy wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym standard zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, wyrażone obecnie w art. 18 Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²⁷ i art. 41 ust. 2 lit. c Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²⁸. W ugruntowanych poglądach doktryny i orzecznictwa wskazuje się, że w katalogu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) mieszczą się i takie, które mają znaczenie dla całego prawa administracyjnego, pełniąc funkcję jego części ogólnej. Do zasad takich należy zaliczyć m.in. tę, która została sformu-

25 września 2018 r., I GSK 2020/18; wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2019 r., II GSK 1186/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2021 r., III SA/Kr 841/21.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, Lex nr 1251758.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r., I OSK 1503/18.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Lex nr 490933.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. UE C 285/3 z 29.11.2011 r.

²⁸ Dz. U. UE C 202/389 z 7.06.2016 r.

łowana w art. 11 k.p.a. Właśnie ze względu na taki jej uniwersalny charakter swoją wagą i treścią wykracza ona poza ramy k.p.a. i przez to ma zastosowanie również do innych postępowań niż te, które zostały uregulowane w k.p.a., a także do prawa materialnego oraz ustroju administracji²⁹. Powołanie się na zasadę zakodowaną w art. 11 k.p.a. nie oznacza zatem stosowania proceduralnych przepisów k.p.a. poza zakresem k.p.a., lecz jest odwołaniem się do ogólnej normy-zasady całego prawa administracyjnego wysłowionej formalnie w art. 11 k.p.a. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych i piśmiennictwie na ich tle podzielany jest pogląd o dopuszczalności i potrzebie traktowania zasad ogólnych k.p.a. jako uniwersalnych standardów dobrej administracji na wszystkich jej obszarach działania³⁰.

4. Arbitralność działań administracji publicznej z perspektywy kontroli sądowoadministracyjnej

Zakaz arbitralności w przestrzeni prawa administracyjnego powinien wydawać się czymś bezdyskusyjnym w realiach demokratycznego państwa prawnego, które ma urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. Czasem jednak i o oczywistości trzeba zabiegać, o czym świadczą wyżej przytaczane poglądy doktryny i orzecznictwa stanowiące odpowiedź na argumenty oparte na braku literalnego wysłowienia w tekstach prawnych obowiązku uzasadniania zachowań administracji publicznej. O trudnościach w odkrywaniu wskazanej oczywistości mogą świadczyć problemy sądów administracyjnych w kontrolowaniu pewnych kategorii spraw, w których zakres swobody organów jest i szeroki, i jakościowo specyficzny w stopniu stawiającym pod znakiem zapytania efektywność kontroli sądowoadministracyjnej.

Przykładem niech będą sprawy powoływania i odwoływania komendantów komisariatu Policji. Zgodnie z treścią art. 6d ust. 1 ustawy o Policji³¹ komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski)

²⁹ Zob. np. Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 65; J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 300.

³⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 listopada 2007 r., II SAB/Kr 58/07, Lex nr 974181; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/Ol 33/12; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 224–225; uzasadnienie uchwały NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., I OSK 903/13; wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., I OSK 3521/15; wyrok NSA z dnia 18 maja 2021 r., III OSK 1077/21.

³¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 145).

Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Stosownie do art. 6e ust. 1 ustawy o Policji odwołać m.in. z tego stanowiska można w każdym czasie. Jednocześnie w ustawie nie wskazano żadnych przesłanek, od spełnienia których uzależnione byłoby odwołanie komendanta komisariatu Policji. W ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwie przyjmuje się, że zwolnienie komendanta ze stanowiska ustawodawca pozostawił uznaniu właściwego organu, który w każdym czasie może odwołać osobę ze stanowiska kierowniczego jednostki, o ile ustały przesłanki uzasadniające powołanie, a tym samym uzasadniające pozostawienie określonej osoby na zajmowanym stanowisku, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Przyjmowało się również, że decyzje takie są wyłączone spod kontroli sądowej w zakresie, w jakim organ kieruje się uznaniem w granicach przyznanych mu w normach prawa materialnego. Nie bez racji pozostaje twierdzenie, że w ten sposób osłabiany jest argument oparty na sprawiedliwości społecznej, skoro dla stwierdzenia legalności ma wystarczać, aby organ przestrzegał procedur i nie przekroczył granic wyznaczonych prawem. Na szczęście w orzecznictwie sądownoadministracyjnym coraz częściej przyjmuje się, że w przypadku uznaniowych decyzji administracyjnych nie jest wystarczające zachowanie jedynie standardów procesowych i zmieszczenie się w granicach wskazanych w normach prawnych, lecz jednocześnie dla legalności działania konieczne jest czynienie użytku z kompetencji w sposób realizujący aksjologię państwa prawnego wyrażającej się w zasadzie dobra wspólnego i „wytłumaczenie się” przez organ z podjętego rozstrzygnięcia.

W sprawach odwołań ze stanowisk komendantów komisariatów Policji sądy administracyjne, których orzecznictwo w tym zakresie ewoluuje, stoją obecnie na stanowisku, zgodnie z którym organ powinien wykazać okoliczności, które stanowiły podstawę do odwołania komendanta ze stanowiska. Przyjmuje się, że stosunek służbowy z powołania, analogicznie jak stosunek pracy z powołania, jest najmniej chronioną prawem formą zatrudnienia. Brak ochrony jego trwałości wynika z samej istoty powołania, które następuje w celu realizacji określonych zadań i wiąże się ze sprawowaniem określonej funkcji, najczęściej kierowniczej. Istotnym elementem przydatności określonej osoby na konkretnym stanowisku służbowym jest wykonywanie powierzonej funkcji w sposób niebudzący żadnych wątpliwości organu dokonującego powołania. Warunkiem powołania jest bowiem, obok fachowości i doświadczenia określonej osoby, pełne zaufanie, jakim darzy ją organ powołujący. Oznacza to, że osoba wyrażająca zgodę na objęcie stanowiska komendanta komisariatu Poli-

cji musi liczyć się zarówno z możliwością odwołania jej z tej funkcji w każdym czasie, jak i brakiem pewności co do stanowiska, na jakie zostanie mianowana po odwołaniu³². Sądy administracyjne, odwołując się do konieczności zwalczania dowolności i arbitralności zachowań organów odwołujących i podkreślając w tym zakresie znaczenie zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a., nakazują zatem wykazać... utratę zaufania, akcentując jednocześnie, że nie mogą wkraczać w kompetencje organów i oceniać słuszności realizowanej przez nie polityki kadrowej. Zaufanie jest jednak stanem emocjonalnym, uczuciem i albo się je ma, albo nie. Wykazywanie podstaw utraty zaufania sprowadza się zatem do opisu stanu faktycznego, w ramach którego obiektywnie stwierdzalne zachowania są następnie subiektywnie i „poza zakresem kontroli sądowoadministracyjnej” oceniane przez organ jako powodujące utratę zaufania z podkreśleniem, że „współpraca opiera się na zaufaniu i przełożony ma prawo utracić to zaufanie do funkcjonariusza”³³. Innymi słowy, przytoczenie powodów utraty zaufania jest wystarczającym argumentem uzasadniającym utratę zaufania. Sprawozdanie stanu faktycznego ma tym samym mieć walor eliminujący arbitralność rozstrzygnięć organów policji. A przecież wystarczy uświadomić sobie, że legalność to nie wyłącznie zgodność z literalnie odczytywanym przepisem, ale i legalność celu, a także legalność aksjologiczna, a kompetencja uznaniowa to nie tylko upoważnienie do nieprzekroczenia szranków wyznaczonych przepisami prawa, ale jednocześnie obowiązek korzystania z tego upoważnienia w interesie publicznym (używając terminologii administratywistów), tj. takiego korzystania, które uwzględnia konglomerat konstytucyjnych wartości objętych kategorią dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), a zatem dla stwierdzenia braku arbitralności nie powinno wystarczać wskazanie faktów..., bo w taki sposób można uzasadnić każdy stan braku zaufania, a tym samym w rozbudowanym w taki sposób uzasadnieniu decyzji ukryć arbitralność rozstrzygnięcia.

5. Podsumowanie – w kierunku zasady zakazu arbitralności

O tym, jakim miejscem spotkań będzie prawo administracyjne, decydują w znacznym stopniu podmioty, które się spotykają w przestrzeni tego prawa. Drzemiąca w każdej władzy pokusa manifestacji siły wobec podmiotu tej władzy podległemu stwarza zagrożenie jej arbitralności. Można jednak uczy-

³² Zob. np. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., I OSK 648/07.

³³ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2024 r., III OSK 3712/21.

nić miejsce spotkań przestrzenią wzajemnego szacunku i dobrych obyczajów. Standardy demokratycznego państwa prawnego wyrażane w jego zasadach uzasadniają postulat uzupełnienia katalogu tych zasad – w ramach jego doprecyzowania – o kolejną zasadę w znaczeniu opisowym, tj. zasadę zakazu arbitralności działań administracji publicznej. Mogłaby ona stanowić swojego rodzaju *savoir-vivre* spotkań w przestrzeni prawa administracyjnego.