DOI: 10.34616/151124

Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
2024 vol. 13 (2), 77–93

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

Cele postępowania administracyjnego a sądowoadministracyjna kontrola administracji publicznej w Polsce – część 2

Purposes of administrative proceedings and control of public administration authorities before administrative courts in Poland – part 2

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 sądowoadministracyjne

Abstract

The main purpose of this paper – devided 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 these papers 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 bodies, administrative court, proceedings before administrative court

1. Sprawiedliwość proceduralna i sprawiedliwość materialna jako cele postępowania administracyjnego

Sprawiedliwość proceduralna w polskiej nauce prawa administracyjnego nie jest zagadnieniem szczególnie nowym[1]. Co więcej, kwestię tę porusza się od dłuższego nie tylko w doktrynie, lecz również w orzecznictwie sądów administracyjnych[2].

Pojęcie to na gruncie nowoczesnej myśli prawniczej nie ma ściśle zdefiniowanego znaczenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że koncepcję sprawiedliwości proceduralnej wypracowano na gruncie doktryny amerykańskiej (z ang. *procedural fairness*). W związku z tym w pierwszej kolejności należy odwołać się do twórców koncepcji sprawiedliwości proceduralnej, a w dalszej przenieść ją na grunt polskiego prawa postępowania administracyjnego.

Można przyjąć, za J. Rawlsem, że sprawiedliwość proceduralna obejmuje taką organizację procesu pozyskiwania, wymiany informacji oraz argumentacji, a także podejmowania decyzji w zawisłych przed organami sprawach, która w ostatecznym rezultacie pozwoli dojść do konkluzji, że wynik zastosowania procedury jest sprawiedliwy (w ujęciu amerykańskim także „uczciwy" i „słuszny")[3]. Innymi słowy, zgodnie z tą koncepcją kryterium sprawiedliwości rozstrzygnięcia jest w istocie sama procedura[4]. Procedura taka, by mogła jednak zostać uznana za sprawiedliwą, zgodnie z koncepcją J. Rawlsa, obwarowana jest licznymi założeniami. W konsekwencji nie każda procedura cechuje się przymiotem sprawiedliwości, a jedynie taka, która spełnia wypracowane przez teorię prawa założenia. Do przykładowych założeń wykreowanych przez amerykańską myśl prawną należy między innymi: „humanitaryzm procesu i poszanowanie w nim godności ludzkiej, ochrona sfery życia osobistego, równe traktowanie stron postępowania, praworządność proceduralna, w tym ustanowienie odpowiednich mechanizmów kontroli działań funkcjonariuszy; racjonalność proceduralna, ujmowana jako rozumne postępowanie, które cechuje staranna, bezstronna i obiektywna analiza argumentów oraz uzasadnienie podejmowanych decyzji, równoznaczne z odrzuceniem arbitralności działania; pro-

[1] Zob. m.in. Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 10, *passim* oraz *idem*, *Klauzula „procedural due process" w amerykańskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 4, s. 53–59.

[2] Wspominane orzecznictwo obejmuje rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, a także Sądu Najwyższego w okolicznościach, w których obowiązywała rewizja nadzwyczajna od wyroków NSA do SN.

[3] J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard–Cambridge 1972, s. 83.

[4] Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 55.

wadzenie procesu bez opóźnień, lecz również bez pośpiechu; dążenie do realizacji wskazanych wartości procesowych”[5].

Z. Kmieciak zauważa, że pomimo niezbyt częstego posługiwania się przez przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego terminem „sprawiedliwość proceduralna”, większość autorów, odwołując się do tożsamych wartości, określa je, jak już zostało wcześniej wspominane, mianem gwarancji procesowych. Poprzez gwarancje procesowe rozumie się bowiem instytucje prawne, składające się z poszczególnych przepisów, względnie zespołów przepisów, których celem i funkcją jest ochrona interesu stron postępowania, a także zapewnienie prawidłowej realizacji zasady praworządności[6]. W takim wypadku reguły wysłowione w Kodeksie postępowania administracyjnego stanowią przesłanki prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy w postaci wydania sprawiedliwej proceduralnie decyzji administracyjnej.

Z pojęciem gwarancji procesowych niekiedy wiązane jest pojęcie standardu decyzji stosowania prawa. Niektórzy autorzy przyjmują, że w obrębie postępowania administracyjnego istnieje pewien obiektywny zbiór instytucji prawnych, a także rozwiązań o proweniencji techniczno-procesowej, zapewniający pożądany przez ustawodawcę standard decyzji stosowania prawa[7].

Oba powyższe pojęcia, zarówno gwarancji procesowych, jak i standardu decyzji stosowania prawa, skłaniają do refleksji, że założenia sprawiedliwości proceduralnej, wykształcone przez doktrynę prawa amerykańskiego, są także wartościami wewnętrznymi polskiej procedury administracyjnej[8]. Obecnie obowiązujący Kodeks postępowania administracyjnego „ustanawia szereg rozwiązań techniczno-procesowych służących realizacji powszechnie uznanych wartości proceduralnych. Wyznaczają one łącznie określony standard postępowania, którego dotrzymanie przez organ administracji pozwala przypisać podjętej decyzji walor sprawiedliwego (uczciwego, zgodnego z wymaganiami praworządności) rozstrzygnięcia”[9].

Wśród przepisów oraz zespołów przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, można wyodrębnić takie, które realizują szczególne wartości, identyfikowane ze sprawiedliwością proceduralną oraz jej założeniami. Nieprawidłowy będzie

---

[5] Cytat za: Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 55, a także R.S. Summers, *Evaluation and Improving Legal Processes – A Plan for “Process Values”*, „Cornel Law Review” 1976, t. 60(1), s. 20–29 oraz W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 258–259.

[6] Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 57.

[7] Zob. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawo-Ekonomiczne” 1982, t. XXVIII, s. 41 i n.

[8] Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 59.

[9] *Ibidem*, s. 57.

zatem wniosek, że sprawiedliwość proceduralna nie istnieje w obrębie k.p.a.[10] czy też szerzej – w obrębie prawa, będąc poza nim albo obok niego. Pojęcie to jest immanentną cechą postępowania administracyjnego, jego aksjomatem, będącym zarazem jednym z dwóch głównych jego celów.

Dowodzą tego następujące instytucje procesowe przewidziane w k.p.a.:

1. Wyrażona w art. 10 § 1 k.p.a. zasada ogólna czynnego udziału strony w postępowaniu, która realizuje założenie sprawiedliwości proceduralnej, postulowane przez R.S. Summersa, o udziale jednostek w procesie podejmowania decyzji. Zasadę tę realizują i w konsekwencji istotnie wzmacniają normy prawne wynikające z art. 78, 79, 81, a także art. 95 k.p.a. Ponadto, jak wskazuje się również w dogmatyce prawa postępowania administracyjnego, przepis art. 31 k.p.a., przewidujący możliwość partycypowania przez organizację społeczną w postępowaniu administracyjnym w charakterze podmiotu na prawach strony również realizuje powyższe założenie, które umocnione zostało przyznaniem organizacji społecznej uprawnienia do wyrażenia relewantnego poglądu w sprawie.
2. Wysłowiona w art. 7 k.p.a. zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.
3. Zasada ogólna przekonywania (art. 11 k.p.a), w myśl której: „organy administracyjne powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi się kierują przy załatwieniu sprawy […]". Zgodnie z poglądami doktryny zasada przekonywania powinna przenikać wszelkie działania administracji w toku całego postępowania[11]. Doniosłe znaczenie dla pełnej realizacji ww. zasady będzie miało takie wykonywanie czynności przez organy administracji publicznej, które czyni także zadość zasadzie ogólnej udzielania informacji faktycznej i prawnej oraz zasadzie ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym[12].
4. W szczególności duże znaczenie dla realizacji tej zasady będzie miało prawidłowe realizowanie przez organ administracji publicznej zasady ogólnej udzielania informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.) oraz zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). W myśl bowiem zasady z art. 9 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest do czuwania nad interesem strony oraz innych uczestników postępowania administracyjnego[13].

---

[10] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

[11] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12, s. 898.

[12] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

[13] *Ibidem.*

Co więcej, jak się wskazuje w doktrynie, jest to jedna z podstawowych zasad istotnie oddziałujących na realizację zasady praworządności w toku postępowania administracyjnego[14]. Jest to także jedna z zasad ogólnych, z której wyprowadzane jest w Polsce prawo do dobrej administracji[15]. W zakresie zaś art. 10 § 1 k.p.a., jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 września 1999 r. (sygn. I SA/Wr 294/97): „Kodeks postępowania administracyjnego statuuje zasadę faktycznego i realnego udziału strony, nie zaś udziału teoretycznego. Jednocześnie obowiązek przestrzegania tej zasady spoczywa na organie administracyjnym, ten więc organ jest zobowiązany do podjęcia takich działań, aby stronie zapewnić czynne uczestnictwo w postępowaniu. Odstąpienie od tej zasady możliwe jest bowiem tylko wówczas, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi lub z powodu grożącej niepowetowanej straty materialnej"[16]. Wyżej zaprezentowane stanowisko NSA znajduje wyraźne potwierdzenie także we współczesnym orzecznictwie sądów administracyjnych. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania to na organie administracyjnym ciąży obowiązek zapewniania stronie w sposób prawidłowy możliwości wykorzystania przysługujących jej uprawnień procesowych, pomimo ujęcia omawianej zasady od strony uprawnienia, nie zaś obowiązku, który przysługuje stronie.

5. Kodeks postępowania administracyjnego stoi także na straży „humanitaryzmu procesu i poszanowania w nim godności ludzkiej". Potwierdzają to nie tylko ww. zasady kodeksowe, lecz powyższe założenie realizowane jest poprzez przepisy art. 50 § 2–3 (zasada braku uciążliwości wezwania), art. 58 § 1 (przywrócenie terminu), a także art. 94 § 2 (powody odroczenia rozprawy).
6. Słuszność proceduralna jest trudniejsza do zdekodowania. Realizuje ją szereg przepisów i instytucji prawnych. Generalnie można przyjąć, że słuszność proceduralną gwarantują zasady ogólne w postaci ww. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.), czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.). Poza zasadami ogólnymi istotne znaczenie mają dalsze przepisy kodeksowe w postaci: art. 61

[14] *Ibidem*.

[15] D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 10, s. 7–14; J. Witkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego spowodowane wpływem prawa i standardów europejskich – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2016, nr 2, s. 59–64.

[16] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*

§ 4 (zawiadomienie strony o wszczętym postępowaniu *ex officio* lub na wniosek innej strony), art. 62 (współuczestnictwo), art. 68 § 2 (zasady odczytania i podpisania protokołu), art. 73 (wgląd do akt sprawy), art. 78 (wnioski dowodowe stron), art. 79 (zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia niektórych dowodów), art. 81 (uznanie za udowodnioną okoliczności faktycznej), art. 89 (zasady wyznaczenia rozprawy), art. 95 (zgłaszanie wniosków i dowodów podczas rozprawy), art. 145 § 1 pkt 4 (wznowienie postępowania na podstawie przesłanki, że strona bez własnej winy nie brała udziału w sprawie).

7. Praworządność proceduralna gwarantowana w pierwszej kolejności przez zasady ogólne w postaci: zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.), zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), pisemności postępowania (art. 14 k.p.a.), dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), zasady trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.).
8. Racjonalność proceduralna, poprzez którą należy rozumieć, jak już zostało wspomniane, „rozumne postępowanie, które cechuje staranna, bezstronna i obiektywna analiza argumentów oraz uzasadnienie podejmowanych decyzji, równoznaczne z odrzuceniem arbitralności działania”[17]. Obowiązek przestrzegania racjonalności proceduralnej w toku postępowania administracyjnego w powyższym ujęciu nie powinien budzić większej kontrowersji. Dla porządku należy wskazać, że powyższy obowiązek można wywieść z przepisów art. 7 k.p.a. (zasady prawdy obiektywnej), art. 7a k.p.a. (zasady rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony), art. 8 k.p.a. (zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej) oraz przepisy bardziej szczegółowe, w tym: art. 24–25, art. 75, art. 77 § 1, art. 80, art. 92, art. 107 § 3–5, a także art. 145 § 1 pkt 3 i 5 k.p.a.
9. „Prowadzenie procesu bez opóźnień” – założenie to gwarantowane jest poprzez art. 12 k.p.a. statuujący zasadę ogólną szybkości i prostoty postępowania, a także przepisy art. 35–38 k.p.a.
10. Skuteczność procedury administracyjnej w realizacji założeń wymienionych w pkt od 1 do 8 zapewniają przepisy art. 38 (dot. odpowiedzialności pracownika organu administracji publicznej), a także przepisy pozakodeksowe regulowane ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169), a także przepis art. 417 i n. Kodeksu cywilnego[18].

[17] Cytat za: Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 55.

[18] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.), dalej także jako „k.c.”.

Poza ww. przepisami o charakterze ustawowym doniosłą rolę przy dekodowaniu sprawiedliwości proceduralnej odgrywają także przepisy o randze konstytucyjnej. W szczególności znaczenie będą miały: zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP[19]), zasada legalizmu w ujęciu konstytucyjnym (art. 7 Konstytucji RP), zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), zasada dopuszczalności ograniczenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Powyższe rozważania doprowadzają do słusznego wniosku, że cele postępowania administracyjnego w ujęciu niniejszej pracy stanowią pewną funkcjonalną całość. Cele te bowiem są immanentnie wpisane w zasady postępowania administracyjnego, gwarancje procesowe czy reguły wykładni i funkcjonują jako jedna, koherentna i spójna wewnętrznie całość, przenikając się na każdym etapie postępowania administracyjnego – od momentu jego wszczęcia po wydanie wiążącego w sprawie rozstrzygnięcia. Działań o takim standardzie winny oczekiwać od organów administracyjnych sądy administracyjne i w toku dokonywanej kontroli legalności ich działań winny je egzekwować.

Jak słusznie podnosi się w dogmatyce prawa postępowania administracyjnego, normy prawa administracyjnego procesowego służą także urzeczywistnieniu norm prawa substancjonalnego[20]. Aplikacja norm materialnoprawnych musi odbywać się jednak w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, przy poszanowaniu zasad konstytucyjnych, a ponadto organ administracji publicznej działający w ramach postępowania administracyjnego musi być organem ku temu kompetentnym. Niezależnie od wariantów postępowania administracyjnego niezmiennie jego celem będzie doprowadzenie do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej[21]. Osiągnięcie tego celu poprzez autorytatywną konkretyzację norm prawa materialnego wniesie tym samym do prawa administracyjnego normę indywidualno-konkretną *sui generis*, która wykreuje nowe stosunki prawne, będąc jednocześnie elementem administrowania *sensu largo*[22].

Ów cel postępowania administracyjnego określany może być mianem sprawiedliwości materialnej i jest głęboko zakorzeniony „w materialnoprawnej warstwie" postępowania administracyjnego. Nie ulega przecież wątpliwości, że procedura ad-

---

[19] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[20] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2016, s. 177 i n.

[21] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 37.

[22] *Ibidem*, s. 38.

ministracyjna została ustanowiona nie tylko w celu ochrony jednostki przed władczą ingerencją organów administracji publicznej, lecz także po to, by przy pomocy procedury administracyjnej i na jej zasadach mogła zostać zastosowania (skonkretyzowana) norma materialnego prawa administracyjnego. Prowadzi to do wniosku, że część prawa administracyjnego w postaci prawa administracyjnego procesowego jest jego integralną częścią. Jest to jedna z cech szczególnych postępowania administracyjnego, która wyróżnia ją na tle innych postępowań (postępowania cywilnego oraz postępowania karnego). Postępowanie administracyjne uruchamiane jest w sytuacji „istnienia obiektywnej konieczności"[23], nie zaś w sytuacji, w której dany podmiot (posiadający już określone uprawnienie czy roszczenie) wszczyna postępowanie cywilne, by rozstrzygnąć spór o jego istnienie (w postępowaniu cywilnym procesowym). Podobnymi zasadami wszczęcia cechuje się postępowanie karne, które uruchamiane jest wtórnie w sytuacji zajścia przestępstwa, czyli czynu karalnego.

Realizacja tego celu postępowania administracyjnego w postaci sprawiedliwości materialnoprawnej wymaga w szczególności podjęcia następujących czynności: „1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia; 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów oraz ujęcie tego faktu w języku stosowanej normy; 3) subsumcja faktu, uznanego za udowodniony, pod stosowaną normę prawną; 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy"[24].

Syntetyczne ujęcie etapów realizacji sprawiedliwości materialnoprawnej nie jest zadaniem, jakby się mogło wydawać, prostym. Wielość źródeł prawa administracyjnego, niespotykana w innych dziedzinach prawa, jest tego doskonałym przykładem. Źródła prawa administracyjnego cechują się różną mocą prawną, różnym stopniem szczegółowości przepisów, a także wielością organów, które są kompetentne do ich wydawania[25]. W tej perspektywie niezwykle istotna jest dyspozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą nakładanie obowiązków ograniczających wolności i prawa wyrażone w Konstytucji może odbywać się jedynie w drodze ustawy, przy jednoczesnym spełnieniu przesłanki, w myśl której takie ograniczenie musi być konieczne w demokratycznym państwie dla celów enumeratywnie wymienionych w tym przepisie Konstytucji. W konsekwencji, w dog-

[23] *Ibidem*, s. 39.

[24] J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 52.

[25] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*; A. Zieliński, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1984, z 3, s. 29 i n.

matyce[26] oraz orzecznictwie[27] przyjmuje się, że podstawą materialnoprawną decyzji administracyjnej może być wyłącznie ustawa albo przepis wykonawczy, wydany na podstawie wyraźnego upoważniania ustawowego (delegacji ustawowej), szczegółowego podmiotowo, przedmiotowo i co do treści[28]. Przy ustaleniu obowiązującej normy prawnej niezwykle ważne jest także uwzględnianie prawa Unii Europejskiej, a także odmienności, które z niego wypływają oraz postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w szczególności w zakresie stosowania art. 6 i 13 EKPC, a także art. 1 Protokołu Dodatkowego do EKPC dot. ochrony własności).

W toku ustalania obowiązywania danej normy materialnoprawnej organ administracji publicznej obowiązany jest do stwierdzenia:

1. Czy w obecnie obowiązującym porządku prawnym odnaleźć można normy regulujące zawisły przed nim rodzaj sprawy?
2. Czy ww. norma przewiduje wydanie rozstrzygnięcia w sprawie w prawnej formie decyzji administracyjnej?
3. Czy dana norma weszła w życie i czy nie została formalnie derogowana z systemu prawnego (częściowo ta kwestia logicznie zawiera się w pkt 1 powyżej)?

Poruszane wyżej zagadnienie jest niezwykle istotne, bowiem uchybienie ww. obowiązkom obwarowane jest sankcją nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nadto, jak się przyjmuje w dogmatyce prawa administracyjnego, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w Konstytucji RP w zw. z art. 87 Konstytucji tworzą zamknięty katalog źródeł krajowego prawa stanowionego, co w konsekwencji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyłącza stosowanie analogii w prawie administracyjnym.

2. Prawo do dobrej administracji a cele polskiej procedury administracyjnej

Prawo do dobrej administracji zostało skodyfikowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w jej art. 41. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu: „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy

[26] *Ibidem*.

[27] Zob. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 r., I SA 217/83 (ONSA 1983, nr 1, poz. 41), w którym Sąd stwierdził: „Podstawową zasadą, sformułowaną w art. 6 KPA jest to, że organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Przepisy prawa, to znaczy ustawy i wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania przepisy wykonawcze, decydują w szczególności o tym, kiedy organ administracji państwowej wydaje decyzję administracyjną".

[28] Powyższa uwaga nie uwzględnia specyfiki decyzji administracyjnych podejmowanych na forum zakładów administracyjnych, zob. np. M. Hadel, *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego*, Kraków 2019, s. 157–168.

w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii". Jak wynika z przytoczonej wyżej treści, prawo do dobrej administracji przedmiotowo swym zakresem obejmuje *prima facie* wyłącznie działania podejmowane przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej. W konsekwencji wydawać się może, że prawo do dobrej administracji nie ma zastosowania w krajowym (polskim) porządku prawnym w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez polski organ administracji publicznej wobec jednostki.

Praktyka oraz doktryna wskazują jednak na stan rzeczy zgoła inny. Przede wszystkim prawo do dobrej administracji doznało dalszego i bardziej szczegółowego rozwinięcia w europejskim tzw. *soft-law* (prawie miękkim, nieważącym wprost i bezpośrednio). Wskazuje się, że przedłużeniem prawa do dobrej administracji jest: 1) Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.; 2) Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007) 7 z 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji. Jak wskazuje się w dogmatyce prawa administracyjnego: „Lektura treści tych aktów dowodzi, że prawo do dobrej administracji utożsamiane jest obecnie z zespołem standardów prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, na tyle spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych, iż można je traktować jako kryteria oceny prawidłowości rozmaitych rozwiązań, ukształtowanych w krajowym porządku prawnym"[29].

Rzecz jasna, prawo do dobrej administracji, zwłaszcza w ujęciu rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, nie może być stosowane wprost. Dzieje się tak chociażby z uwagi na brak regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego odnośnie do podejmowania tzw. aktów generalnych, mimo wyraźnych postulatów o charakterze *de lege ferenda* czynionych przez doktrynę[30]. Pomimo podobnych nieścisłości problematyka pozostałych kwestii związanych z dobrą administracją ma swoje unormowania na gruncie k.p.a., jak np. podejmowanie decyzji administracyjnych w „terminie rozsądnym" (art. 35–38 k.p.a.). Nie ulega bowiem wątpliwości, że powołane wyżej przepisy k.p.a. przewidują maksymalny termin na wydanie decyzji administracyjnej, sposób, w jaki powinny postępować organy administracji publicznej wobec niemożności dotrzymania terminu, a także – co najbardziej znaczące – gwarantują realizację powyższych artykułów, wyposażając stronę w prawo

[29] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 68.

[30] Zob. np. J. Jendrośka, *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 3, s. 30.

do swoistego zaskarżenia niewydania decyzji administracyjnej w określonym terminie. Tytułem kolejnego przykładu można wskazać, że „prawo osoby prywatnej do wysłuchania", określone w art. 14 powyższej rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, odpowiada zakresowo zasadzie ogólnej czynnego udziału strony zadekretowanej z art. 10 § 1 k.p.a. Prawo to, w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, pełni rolę naczelnej gwarancji procesowej. Jak się bowiem wskazuje w doktrynie: „Rangę zasadniczej gwarancji ochrony interesu jednostkowego w postępowaniu administracyjnym przypisano w RKM prawu osoby prywatnej do wysłuchania"[31]. Następnym doniosłym przykładem spójności unormowań rodzimego k.p.a. z prawem do dobrej administracji jest kwestia niemożności nadania decyzji administracyjnej wstecznej mocy obowiązującej. Słuszności stawianej w niniejszym podtytule tezy dowodzą także argumenty, zgodnie z którymi niejednokrotnie polskie przepisy procesowe są o wiele bogatsze aniżeli unormowania zawarte w prawie do dobrej administracji. Takim przykładem mogą być nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego[32]. Pozostałe kwestie, jak chociażby brak nadmiernych opłat za wydanie decyzji administracyjnych, możliwość dochodzenia odszkodowania za jej wadliwe wydanie[33], model postępowania odwoławczego, możliwość zaskarżenia decyzji ostatecznej do sądu administracyjnego oraz kwestie związane z egzekucją decyzji administracyjnych na gruncie ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.) w równej mierze odpowiadają standardom prawa do dobrej administracji, które wynikają z europejskiego *soft-law*.

Bezpośrednią implikacją wyżej wskazanego stanu rzeczy jest, jak wskazano na wstępie, krajowy i wewnętrzny charakter prawa do dobrej administracji. Odwoływanie się do tychże regulacji wprost w uzasadnieniach decyzji czy wyroków sądów administracyjnych może pozwolić na pełne wyeksponowanie i uwydatnienie funkcji ochronnej Kodeksu postępowania administracyjnego, a dodatkowo może nieść za sobą dodatkowe dyrektywy interpretacyjne, służące unowocześnieniu prawa administracyjnego i sprzyjające jego rozwojowi.

Warto zauważyć, że powyższe refleksje wskazują jednoznacznie na to, że prawo do dobrej administracji koresponduje w zasadniczym stopniu z celem postępowa-

---

[31] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 69.

[32] *Ibidem*, s. 75.

[33] Na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) przepisy k.p.a. nie regulują co do zasady kwestii odszkodowań za wydanie wadliwych decyzji administracyjnych. Tego typu rozwiązania są jednak dostępne na podstawie art. 417 k.c. oraz art. 417^1 k.c.

nia administracyjnego w postaci sprawiedliwości proceduralnej. Przyjąć należy, że polska procedura administracyjna w pełni odpowiada standardom prawa do dobrej administracji w aspekcie procesowym. A samo prawo do dobrej administracji jest jednym z wewnętrznych elementów tego celu (zważywszy na treściową identyczność obu tych pojęć).

3. Europejska Konwencja Praw Człowieka a cele polskiej procedury administracyjnej

Na gruncie art. 6 EKPC sformułowane zostało prawo człowieka do rzetelnego procesu. Literalne brzmienie tego przepisu odwołuje się wprost do sprawy cywilnej lub karnej rozpatrywanej przez sąd, który cechuje się bezstronnością, niezawisłością i ustanowieniem na podstawie ustawy. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozwinęło się jednak w kierunku rozszerzania zakresu udzielonej ochrony na podstawie art. 6. Pod pewnymi warunkami sprawa administracyjna również będzie kwalifikowała się jako obowiązek zachowania standardów wymienionych w tymże przepisie, m.in., jeżeli dana sprawa administracyjna dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnym.

Korzystając natomiast z dobrodziejstw wnioskowań *a fortiori* (*argumentum a maiori ad minus*), jeżeli art. 6 EKPC dotyczy także sądów administracyjnych i stanowi kryterium oceny zgodności działania sądu z Europejską Konwencją Praw Człowieka w sprawach dotyczących kontroli legalności działań organów administracji, to w konsekwencji działania tychże organów również muszą spełniać przesłankę rzetelności (m.in. bezstronności, obiektywności, braku arbitralności *etc*.), by móc w pełni wywiązać się z obowiązków narzuconych im przez sądy administracyjne. Sądy administracyjne są obowiązane na podstawie art. 9 Konstytucji RP do uwzględniania przy kontroli decyzji administracyjnych także postanowień aktów prawa międzynarodowego, w tym EKPC. Skoro zatem elementem wzorca substancjonalnego jest EKPC, oczywiste wydaje się, że organy muszą się do tego wzorca w pełni zastosować. W sprawie *Ekholm przeciwko Finlandii* ETPC uznał, że: „W postępowaniu administracyjnym dotyczącym sporu, którego wynik rozstrzygał o prawach cywilnych, prawo do sądu ma nawet większe znaczenie niż w innych przypadkach. Przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego strona dąży nie tylko do unieważnienia kwestionowanej decyzji, ale przede wszystkim do usunięcia jej skutków. Skuteczna ochrona strony i przywrócenie zgodności z prawem wymagały więc wykonania przez władze administracyjne wyroku tego sądu. Władze administracyjne stanowią

element państwa kierującego się zasadą rządów prawa i w rezultacie muszą dbać o zapewnienie prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Jeśli organ administracji odmawia wykonania wyroku, zaniedbuje je albo opóźnia, gwarancje art. 6 Konwencji, z których korzysta strona w fazie sądowej postępowania administracyjnego, tracą wszelkie znaczenie”[34].

Wymienione pojęcie praw i obowiązków cywilnoprawnych jest koncepcją autonomiczną na gruncie EKPC i podlega wykładni niezależnej od prawa wewnętrznego danego państwa-strony Konwencji. Uwzględnieniu podlegają jedynie ogólne zasady prawa cywilnego, w rzeczywistości wspólne wszystkim europejskim porządkom prawnym[35]. Nie ma w konsekwencji istotnego znaczenia „natura prawna” sporu prawnego, na gruncie którego będzie orzekał Trybunał (tzn. czy jest to sprawa cywilna, administracyjna czy gospodarcza), ani rodzaj uprawnionego organu (może to być sąd powszechny, administracyjny lub organ administracji publicznej)[36]. W razie wynikłego sporu między jednostką a władzą publiczną nie ma znaczenia także, czy organ państwowy działał w sferze *imperium* (wykonywał funkcje władcze) czy w sferze *dominium* (wykonywał funkcje pozbawione cechy władczości) – zasadniczą i kluczową rolę odgrywa bowiem charakter danego prawa[37].

Co jednak bardziej znamienne z art. 6 Konwencji i prawem do rzetelnego procesu koresponduje orzecznictwo polskich sądów. W wyroku z dnia 5 sierpnia 1992 r. (sygn. I PA 5/92[38]) Sąd Najwyższy wskazał, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym na administracji publicznej spoczywa obowiązek działania nie tylko legalnego, lecz także i rzetelnego. Sąd Najwyższy wyjaśnił jednocześnie, że oznacza to, że realizacja przez organy administracyjne swoich ustawowych zadań powinna być wolna od jakiejkolwiek dowolności czy arbitralności. Poszczególne zaś działania muszą być obligatoryjnie możliwe do wyjaśnienia na podstawie okoliczności konkretnej sprawy. Podobnie do załatwiania spraw administracyjnych odnosił się także Naczelny Sąd Administracyjny – w wyroku z dnia 19 października 1993 r. (sygn. V SA 250/93) stwierdził, że naruszenia organu spowodowało „ograniczenie strony do rzetelnej i sprawiedliwej procedury”. Zdaniem NSA prawo do rzetelnej

---

[34] Cytat za M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, LEX.

[35] Decyzja EKPC w sprawie *Klausecker przeciwko Niemcom*, skarga nr 415/07 – pkt 75 uzasadnienia, LEX.

[36] Wyrok ETPC *Al-Adsani przeciwko Wielka Brytania* z dnia 21 listopada 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 35763/97, § 66 uzasadnienia; zob. także wyrok ETPC *Naït-Liman przeciwko Szwajcarii* z dnia 21 czerwca 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 51357/07.

[37] Cytat za: M. Nowicki, *op. cit.*

[38] Opubl. w LEX.

i sprawiedliwej procedury jest immanentną cechą zasady demokratycznego państwa prawnego (która w ówczesnym stanie prawnym wyrażona była w art. 1 Konstytucji PRL). Sąd ten stwierdził, że „w państwie tym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami wynikającymi z istoty tego prawa, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych regulacji, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania".

Za aksjomat procedury administracyjnej należy zatem uznać jej rzetelność. Pojęcie to koresponduje nader wyraźnie ze sprawiedliwością proceduralną. Co więcej, w dogmatyce prawa postępowania administracyjnego również wskazuje się na tę zasadniczą zależność[39]. W przywoływanych powyżej orzeczeniach sądów administracyjnych, NSA i SN wskazywano także na obowiązek działań „sprawiedliwych i rzetelnych". W konsekwencji tego typu koniunkcji należy stwierdzić, że cel postępowania administracyjnego w postaci sprawiedliwości proceduralnej odpowiada standardom rzetelnego procesu i jest w nie wpisany, tworząc pewną całość. Z uwagi na to można przyjąć, że rzetelność prowadzenia sprawy administracyjnej stanowi jeden z elementów (o doniosłym charakterze) sprawiedliwości proceduralnej w ujęciu Kodeksu postępowania administracyjnego.

4. Podsumowanie

W niniejszej pracy przedstawione zostały cele postępowania administracyjnego wraz z ich wpływem na kształtowania się dozwolonej aktywności procesowej organów administracji publicznej orzekających w konkretnej sprawie administracyjnej. Wskazane zostały, powoływane przez przedstawicieli dogmatyki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, cele, do których realizacji organ administracji publicznej obowiązany jest dążyć w ramach procedury administracyjnej. Przybliżona została w tym zakresie koncepcja, niezgodna ze stanowiskiem, jakoby jedynym i wyłącznym celem postępowania administracyjnego była realizacja i aplikacja norm prawa materialnego. W ujęciu czysto proceduralnym cel postępowania administracyjnego jawi się bowiem jako uzyskanie decyzji administracyjnej w konkretnej sprawie w wyniku dokonania sekwencyjnie ujętych czynności procesowych, przy zachowaniu poszanowania gwarancji stron, a także przy zapewnieniu praworządności. Innymi słowy organ wprawdzie dokonuje autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego, lecz czyni to z perspektywy zachowania odpowiedniego standardu procesowego,

[39] Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej…*, *passim*.

wyznaczonego przez przepisy proceduralne – przede wszystkim statuowane normami Kodeksu postępowania administracyjnego. W ujęciu czysto materialnym natomiast celem postępowania administracyjnego jest urzeczywistnienie norm prawa administracyjnego materialnego. W toku pracy zatem dokonana została analiza celów postępowania administracyjnego, wskazująca, że jest to zagadnienie znacznie szersze i bardziej skomplikowane. Jak wykazano, celu postępowania administracyjnego nie sposób sprowadzać wyłącznie do podjęcia zespołu środków prawnych i czynności procesowych umożliwiających implementację (zaaplikowanie) norm materialnoprawnych do stanu faktycznego sprawy. Równorzędnym bowiem celem postępowania administracyjnego jest takie przeprowadzenie czynności procesowych, aby w konkretno-indywidualnej sprawie administracyjnej toczył się on przede wszystkim w sposób rzetelny, prowadząc do sprawiedliwego rozstrzygnięcia, przybierającego prawną formę decyzji administracyjnej. Raz jeszcze należy w tym miejscu stwierdzić, że postępowanie administracyjne niesie za sobą dodatkowe treści, zabezpieczające stronę oraz uczestników postępowania administracyjnego przed swobodną i w pełni dowolną ingerencją organów administracji publicznej w wolności i prawa jednostek w ramach postępowania administracyjnego. Istota postępowania administracyjnego poszukiwana jest także w tzw. systemie gwarancji proceduralnych. Zgodnie zaś z tym stanowiskiem postępowanie administracyjne jest swoistym zbiorem gwarancji praw jednostki, a w rezultacie sposobem ochrony przysługujących jej praw, co tworzy osobny cel postępowania administracyjnego (sprawiedliwość proceduralna) obok dotychczas eksponowanego w doktrynie celu w postaci sprawiedliwości materialnoprawnej.

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.).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692).

Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169).

Orzecznictwo

Decyzja EKPC w sprawie *Klausecker przeciwko Niemcom* z dnia 6 stycznia 2015 r., skarga nr 415/07, HUDOC.

Wyrok ETPC w sprawie *Al-Adsani przeciwko Wielka Brytania* z dnia 21 listopada 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 35763/97, HUDOC.

Wyrok ETPC *Naït-Liman przeciwko Szwajcarii* z dnia 21 czerwca 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 51357/07, HUDOC.

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1983 r., I SA 217/83 (ONSA 1983, nr 1, poz. 41).

Wyrok SN z dnia 5 sierpnia 1992 r., I PA 5/92 (LEX nr 10801).

Wyrok NSA z dnia 19 października 1993 r., V SA 250/93 (ONSA 1994, nr 2, poz. 84).

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 28 września 1999 r., I SA/Wr 294/97, LEX nr 38091.

Literatura

Adamiak B, Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Adamiak B, Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2016.

Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawo-Ekonomiczne" 1982, t. XXVIII.

Chróścielewski W., Kmieciak Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

Hadel M., *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego*, Kraków 2019.

Jendrośka J., *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 3.

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

Kmieciak Z., *Klauzula „procedural due process" w amerykańskim prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 4.

Lang W., Wróblewski J., *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986.

Nowicki M., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

Rawls J., *A Theory of Justice*, Harvard–Cambridge 1972.

Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12.

Summers R.S., *Evaluation and Improving Legal Processes – A Plan for "Process Values"*, „Cornel Law Review" 1976, nr 61.

Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 10.

Witkowski J., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego spowodowane wpływem prawa i standardów europejskich*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2016, nr 16(2).

Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.

Zieliński A., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 3.

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