

Administracja publiczna pod rządami prawa a rozporządzalność jednostki prawem do obrony

Abstrakt

Poddanie administracji publicznej rządów prawa wymaga budowy systemu gwarancji prawnych. Podstawowe znaczenie należy przypisać gwarancjom prewencyjnym, do których należy zaliczyć instytucje prawne o zróżnicowanym charakterze, charakterze ustrojowym, materialnoprawnym i procesowym. Gwarancje represyjne, a zatem wyprowadzanie następstw prawnych z naruszenia przez administrację publiczną rządów prawa musi uwzględniać obronę praw nabytych przez jednostkę. Nie jest dopuszczalne przerzucenie na jednostkę skutków prawnych naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności. Jednostka w zaufaniu do organów państwa ma prawo oczekiwać, że działania te są wynikiem rządów prawa, a nie rządów bezprawia. Budowa zatem systemu gwarancji poddania administracji publicznej rządów prawa opierać powinna się na instytucjach, które mają wykluczać ich naruszenia. Oczywiście nie można zamknąć systemu gwarancji prawnych rządów prawa wyłącznie do gwarancji prewencyjnych. System tego rodzaju gwarancji nie tworzy modelu administracji publicznej „doskonałej”, której obce jest przekroczenie granic rządów prawa. Niemniej jednak gwarancje represyjne powinny uzupełniać system gwarancji prewencyjnych. Jednym z elementów tego uzupełnienia powinna być rozporządzalność prawem do obrony przez jednostkę.

Słowa kluczowe

rządy prawa, zasada legalności, administracja publiczna, prawo do obrony, jednostka, prawo procesowe, prawa nabyte

1. Profesor Adam Błaś w swoich badaniach naukowych podkreślał wagę i znaczenie rządów prawa w wykonywaniu administracji publicznej, zważając zwłaszcza na zjawiska, które rodzą niebezpieczeństwa przekroczenia granicy, w następstwie prowadzącym do naruszenia praw i wolności człowieka¹. Gwarancje poddania administracji publicznej rządów prawa obejmuje całość obszaru jej wykonywania przez organy administracji publicznej. Ma to kapitalne znaczenie dla ochrony jednostki, która jest bądź bezpośrednio, bądź pośrednio dotknięta skutkami działań organów administracji publicznej. Bezpośrednio gdy działania wprost kształtują jej uprawnienia lub obowiązki przez działania władcze w formie decyzji administracyjnej, czy aktów prawa miejscowego. Działania te również pośrednio wpływają na sytuację jednostki, a dotyczy to przypadków gdy skutki prawne nie ograniczają się wyłącznie do jednostki nabywającej uprawnienie, ale też na interesy faktyczne innych podmiotów. Poddanie zatem wykony-

¹ Zob. np. A. Błaś, *Zetknięcie władzy publicznej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 43 i n.

wania administracji publicznej rządom prawa ma dla jednostki podstawowe znaczenie. Nie oznacza to jednak, że poddanie administracji publicznej rządom prawa nie wymaga szerszego spojrzenia, a to zwłaszcza pod kątem widzenia przerzucania skutków pogwałcenia rządów prawa na jednostkę.

2. O poddaniu władzy publicznej wykonującej administrację publiczną rządom prawa, przesądza konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Z tej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzanych jest wiele zasadniczych wartości dla wykonywania administracji publicznej. Dla poddania administracji publicznej rządom prawa podstawowe znaczenie mają dwie konkurencyjne wartości: wartość działania zgodnie z przepisami prawa oraz wartość ochrony praw nabytych. Pierwsza z wyliczonych wartości wynika wprost z konstytucyjnych zasad ustrojowych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Druga jest wyprowadzona z systemu rozwiązań prawnych, dla których źródłem jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Ochrona praw nabytych wyznacza granice rozporządzalności prawem jednostki do obrony, a tym samym granice realizacji wartości praworządności w wykonywaniu administracji publicznej. Wprowadzenie reguły rozporządzalności przez jednostkę obroną przed naruszeniem przepisów prawa przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy w drodze decyzji administracyjnej, przesądza, że konsekwencje naruszenia działania administracji publicznej pod rządami prawa nakierowane zostają na tworzenie gwarancji dla jednostki. Jednostka nie może bowiem zostać obciążona skutkami naruszenia przez organ administracji publicznej przepisów prawa, które nie wywołały dla niej negatywnych następstw prawnych.

3. Brak przepisów ogólnych prawa administracyjnego rodzi konsekwencje prawne dla regulacji materii poddania administracji publicznej rządom prawa w przepisach prawa kodyfikującego prawo procesowe. Dotyczy to zarówno prawa procesowego ogólnego, jak i prawa procesowego szczególnego, a zatem regulacji administracyjnego postępowania ogólnego i administracyjnego postępowania szczególnego. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² ustanawia dwie podstawowe wartości mające źródło w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego: zasadę ogólną praworządności (art. 6) i zasadę ogólną trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1). Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ również zawiera tej treści regulację, przyjmując w systemie zasad ogólnych postępowania podatkowego: zasadę ogólną praworządności (art. 120) i zasadę ogólną trwałości decyzji podatkowej (art. 128).

Zasada ogólna praworządności w ogólnym postępowaniu administracyjnym mająca podstawy w art. 6 i art. 7 norma pierwsza k.p.a., nie została ograniczona wyłącznie do jej

² Dz.U. z 2016 r. poz. 23, dalej k.p.a.

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

ustanowienia, ale zawiera też element gwarancji jej realizacji. Regulacja z art. 6 k.p.a. „Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa” wymaga uzupełnienia regulacją z art. 7 norma pierwsza k.p.a., która stanowi „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności [...]”. Nasuwa się pytanie jakie gwarancje poddania administracji publicznej rządowi prawa można wyprowadzić z tej normy pierwszej art. 7 k.p.a.? Stanie na straży praworządności przez organy administracji publicznej zostało ograniczone przedmiotowo do spraw w toku postępowania. Tok postępowania dotyczy zarówno postępowania zwykłego, jak i postępowania w trybach nadzwyczajnych, jednak przez przedmiotowe ograniczenie do toku postępowania adresatem stania na straży praworządności czyni organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w sprawie. Oznacza to, że akcent na ochronę działania administracji publicznej zgodnie z przepisami prawa został położony na rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną. Natomiast po rozstrzygnięciu sprawy decyzją administracyjną tylko z regulacji w przepisach szczególnych można wyprowadzić dopuszczalność i granice ingerencji dla przywrócenia rządu prawa. W przepisach Ordynacji podatkowej regulacja zasady praworządności została ograniczona wyłącznie do regulacji działania organów podatkowych na podstawie przepisów prawa bez elementu stania na straży praworządności. Zawarta w art. 7 norma pierwsza k.p.a. jest konsekwencją pierwotnej regulacji, która miała podstawy w ówczesnym ustroju politycznym. Według pierwotnego brzmienia, które wówczas było zawarte w art. 5 k.p.a. „W toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Z konstytucyjnej zasady praworządności i jej regulacji w art. 6 k.p.a. i art. 120 Ordynacji podatkowej należy wyprowadzić konsekwencje prawne dla zasadniczego elementu poddania administracji publicznej rządowi prawa, obowiązek działania organu administracji na podstawie i w granicach prawa. Czyli cały akcent należy położyć na tworzeniu systemu gwarancji prawnych: gwarancji ustrojowych, gwarancji materialno-prawnych, gwarancji procesowych, które eliminują wykroczenie przez organ administracji publicznej poza granice wyznaczone przepisami prawa. Przywrócenie zatem działania organu administracji publicznej poza granicami prawa musi mieć charakter wyjątkowej ingerencji w prawa nabyte przez jednostkę.

4. Dla wyznaczenia granicy dopuszczalności ingerencji w prawa nabyte przez jednostkę znaczenie ma rodzaj i stopień naruszonego przepisu prawa. Wadliwość decyzji administracyjnej jest następstwem naruszenia przepisów prawa, które obowiązywały w dniu jej wydania. Współcześnie przesłanki wadliwości decyzji administracyjnej rozbudowywane są o niekonstytucyjność przepisów prawa oraz nieważność przepisów pra-

wa unijnego. Podstawą rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej są przepisy prawa materialnego, których jednak autorytatywna konkretyzacja następuje w trybie regulowanym prawem procesowym. Wadliwość decyzji administracyjnej jest zatem wynikiem naruszenia przepisów prawa materialnego, ale też wynikiem naruszenia przepisów prawa procesowego. Naruszenie przepisów prawa materialnego wywołuje następstwa prawne w ukształtowanie treści uprawnienia lub obowiązku jednostki. Konsekwentnie z naruszeniem przepisów prawa materialnego wiąże się kwalifikowane naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności, a w następstwie stosowanie sankcji nieważności decyzji administracyjnej. Naruszenie przepisów prawa procesowego wywołuje wątpliwość co do prawidłowości autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa do stanu faktycznego sprawy, skoro w wyniku ich naruszenia pod znakiem zapytania pozostaje stan faktyczny sprawy, co do hipotetycznego zapisanego w normie prawa materialnego. Uzasadnia to utworzenie możliwości prawnej ponownego rozpoznania sprawy z poszanowaniem przepisów prawa procesowego. Dla usunięcia wątpliwości co do przestrzegania zasady praworządności przy tego rodzaju naruszenia przepisów prawa, przyjmuje się stosowanie sankcji wzruszalności przez uchylene decyzji administracyjnej.

5. W obowiązującym systemie prawa administracyjnego wykonywanie administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej zawiera najszerzej rozbudowany system gwarancji zachowania przez organy administracji publicznej rządów prawa. Jak już zostało podkreślone przez wiązanie z określonym rodzajem i stopniem naruszenia przepisów prawa administracyjnego sankcji nieważności i sankcji wzruszalności powodujących podważenie mocy prawnej decyzji administracyjnej, ale też przez przyjęcie konstrukcji procesowych, które otwierają możliwość prawną ich stosowania. Ocena tych rozwiązań prawnych wymaga wskazania, że w tych konstrukcjach procesowych uwzględniony jest aspekt ochrony praw nabytych przez wyłączenie możliwości prawnej żądania weryfikacji decyzji administracyjnej przez inny podmiot, który w swoich pracach nie został dotknięty działaniem z naruszeniem przepisów prawa oraz przez wyłączenie podjęcia weryfikacji z urzędu. Wprawdzie w przeciwieństwie do postępowań sądowych, w których bezwzględnie obowiązuje zasada skargowości w postępowaniu administracyjnym dopuszczona jest weryfikacja z urzędu, czy to przez przyznanie organom wyższego stopnia wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych z urzędu, czy też utworzenie możliwości organowi, który wydał decyzję administracyjną podjęcia weryfikacji w trybach nadzwyczajnych wydanej przez siebie decyzji z urzędu. Rozbudowanie w trybach nadzwyczajnych możliwości wszczęcia weryfikacji decyzji z urzędu ma na celu wyeliminowanie naruszenia przepisów prawa przez organ administracji publicznej, czyli przywrócenia stanu rządów prawa. Takim rozwiązaniom towarzyszą jed-

nak unormowania, które opierają przywrócenie rządów prawa wyłącznie na zasadzie rozporządzalności prawem podjęcia obrony przez jednostkę.

6. Poddanie administracji publicznej rządów prawa w postępowaniu administracyjnym ogólnym, jak i postępowaniu administracyjnym szczególnym to obowiązek stosowania przez organ administracji publicznej zarówno norm materialnego prawa administracyjnego, jak i norm procesowego prawa administracyjnego. Zachowanie normy materialnego prawa administracyjnego, jak i normy procesowego prawa administracyjnego przesądza o rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy w drodze decyzji administracyjnej z realizacją konstytucyjnej zasady praworządności. Stosowanie norm procesowego prawa administracyjnego związane jest z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, której kolejną wartością, oprócz wyżej wskazanych, jest wartość o istotnym znaczeniu, a mianowicie prawo do procesu. Prawo do procesu gwarantuje bowiem jednostce prawo do rozpoznania jej sprawy zgodnie z przyjętymi zasadami ogólnymi, a zwłaszcza z zasadą prawdy obiektywnej obudowanej szeregiem procesowej regulacji szczególnej, tworzącej możliwość prawną pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, co daje podstawę do dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Prawo procesowe, pełniąc funkcję służebną wobec prawa materialnego, ma jednak podstawową funkcję w płaszczyźnie pożądaných skutków społecznych przez ochronę praw jednostki. To przypisanie prawu procesowemu tak zasadniczej roli w ochronie praw jednostki nasuwa pytanie, czy powinno to oznaczać, że prawem do obrony powinna rozporządzać strona? Tym samym naruszenie przepisów prawa procesowego przez organ administracji publicznej powinno podlegać sanacji. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w regulacji prawa procesowego.

7. K.p.a. i Ordynacja podatkowa nie przyjmuje jednolitej koncepcji co do rozporządzalności przez jednostkę prawem do obrony w razie naruszenia przepisów prawa procesowego. Prawem tym w pełni rozporządza strona w toku instancji, bo to od jej woli zależy poddanie sprawy rozstrzygniętej decyzją nieostateczną, ponownemu rozpoznaniu z poszanowaniem wszystkich obowiązujących przepisów prawa procesowego. W nadzwyczajnych trybach postępowania pogwałcenie przepisów prawa procesowego ma gwarancje przede wszystkim w trybie wznowienia postępowania, tryb stwierdzenia nieważności decyzji jest nakierowany na podważenie, przez zastosowanie sankcji nieważności, mocy decyzji dotkniętej ciężkim kwalifikowanym naruszeniem przepisów prawa materialnego. Tylko w ograniczonym zakresie obejmuje się tym trybem naruszenie przepisów prawa procesowego, ale w takim przypadku nie występuje już ograniczenie rozporządzalnością podjęcia obrony przez jednostkę, a występuje wówczas podstawa do weryfikacji oparta na regule oficjalności.

Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego ma na celu stworzenie możliwości prawnej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, przez

usunięcie naruszeń prawa procesowego. Regulacja w k.p.a. i Ordynacji podatkowej, ograniczając dopuszczalność podważenia mocy prawnej decyzji ostatecznej z powodu ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa procesowego, wyliczonego enumeratywnie w art. 145 § 1, art. 145a § 1, art. 145b § 1 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w art. 240 § 1, daje podstawy do realizacji poddania administracji publicznej rządowi prawa, ale z ograniczeniem rozporządzalności przez jednostkę prawem do obrony. Zgodnie z art. 147 k.p.a. „Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 4 oraz art. 145a i art. 145b następuje tylko na żądanie strony”. Według art. 241 Ordynacji podatkowej „Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony (§ 1). Wznowienie postępowania z przyczyny wymienionej w art. 240 § 1: 1) pkt 4 następuje tylko na żądanie strony wniesione w terminie miesiąca od dnia powzięcia wiadomości o wydaniu decyzji; 2) pkt 8 lub 11 następuje tylko na żądanie strony wniesione w terminie miesiąca odpowiednio od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub publikacji sentencji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej; 3) pkt 9 następuje tylko na żądanie strony (§ 2)”.

Jedną z podstawowych wartości obrony jednostki wobec działania administracji publicznej jest prawo do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Prawo to przyjęte jako podstawowy standard w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości oraz prawie unijnym, znajduje wyraz w regulacji zasad ogólnych. Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. „Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Według art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej „Organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Administracja publiczna pod rządami prawa ma gwarantować zachowanie tego podstawowego prawa jednostki. Nie można zatem przypisać działania pod rządami prawa w razie pogwałcenia tego podstawowego prawa jednostki. Przywrócenie jednak tego naruszenia pozostawione jest w rozporządzalności jednostki. Tylko bowiem strona może żądać na podstawie tego kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa procesowego wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Strona rozporządza swoim prawem procesowym do obrony, a zatem jeżeli w jej ocenie dokonana przez organ administracji publicznej autorytatywna konkretyzacja normy prawa materialnego, w wyniku której określono jej uprawnienia lub obowiązki są dla niej korzystne, nie podejmie tej obrony. Tego rodzaju naruszenie prawa ulega sanacji, ani

bowiem z urzędu, z własnej inicjatywy, ani z inicjatywy podmiotów na prawach strony, nie może nastąpić wszczęcie postępowania w sprawie wznowienia postępowania.

Na regule rozporządzalności przez jednostkę oparta jest konsekwencja dla praw jednostki niekonstytucyjności aktów normatywnych. Rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy w drodze decyzji administracyjnej na podstawie aktu normatywnego niekonstytucyjnego o czym orzekł Trybunał Konstytucyjny podlega ocenie strony, czy ma to znaczenie pozytywne dla jej uprawnienia lub obowiązku. Pozostaje to w związku z nieprzezwyciężaniem na jednostkę niekonstytucyjności aktów normatywnych przez pozbawienie jej korzystnego rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Tak też w Ordynacji podatkowej przyjęto rozporządzalność przez stronę przywrócenia stanu zgodnego z przepisami prawa w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które następuje wyłącznie na żądanie strony, jeżeli orzeczenie ma wpływ korzystny dla niej. Dotyczy to też następstw prawnych ratyfikowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania lub innej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska. W tym przypadku tylko strona może wystąpić o przywrócenie stanu zgodnego z prawem w wyniku ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy podatkowej.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym na regule rozporządzalności oparte jest usunięcie skutków prawnych naruszenia zasady równego traktowania.

8. Poddanie administracji publicznej rządów prawa wymaga budowy systemu gwarancji prawnych. Podstawowe znaczenie należy przypisać gwarancjom prewencyjnym, do których należy zaliczyć instytucje prawne o zróżnicowanym charakterze, charakterze ustrojowym, materialnoprawnym i procesowym. Gwarancje represyjne, a zatem wyprowadzanie następstw prawnych z naruszenia przez administrację publiczną rządów prawa musi uwzględniać obronę praw nabytych przez jednostkę. Nie jest dopuszczalne przetrucenie na jednostkę skutków prawnych naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności. Jednostka w zaufaniu do organów państwa ma prawo oczekiwać, że działania te są wynikiem rządów prawa, a nie rządów bezprawia. Budowa zatem systemu gwarancji poddania administracji publicznej rządów prawa opierać powinna się na instytucjach, które mają wykluczać ich naruszenia. Oczywiście nie można zamknąć systemu gwarancji prawnych rządów prawa wyłącznie do gwarancji prewencyjnych. System tego rodzaju gwarancji nie tworzy modelu administracji publicznej „doskonałej”, której obce jest przekroczenie granic rządów prawa. Niemniej jednak gwarancje represyjne powinny uzupełniać system gwarancji prewencyjnych. Jednym z elementów tego uzupełnienia powinna być rozporządzalność prawem do obrony przez jednostkę.

Public administration under the rule of law and disposition of the right to defense by individual

Abstract

Subjecting public administration to the rule of law requires the existence of the system of legal guarantees. Basic importance must be attributed here to prevention guarantees among which one should distinguish legal institutions of different character, organizational, substantive and procedural character. Repressive guarantees, that is deducing legal consequences from breaching the law by public administration of the rule of law must consider protection of rights acquired by individual. It is not permissible to shift legal consequences of breaching the constitutional rule of legality onto individual. Individual should possess – in trust to public authorities – right to expect that entire activity of aforementioned authorities is the consequence of legality and not lawlessness. Establishing the system of guarantees of subjecting public administration to the rule law should be based on institutions which should eliminate its infringements. Of course, system of legal guarantees of the rule of law cannot be closed only to the preventive guarantees. Such system doesn't create a 'perfect' model of public administration for which unfamiliar is contravention of the rule of law. Nonetheless, repressive guarantees should complement the system of preventive guarantees. Disposition of the right to defense by individual should be one of the element of aforementioned completeness.

Keywords

rule of law, rule of lawfulness, public administration, right to defense, individual, procedural law, acquired rights

Wykaz literatury

Błaś A., *Zetknięcie władzy publicznej ze sferą osobistą człowieka – nowe problemy* [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014