

Uwagi o cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego

Abstrakt

Stosowanie prawa administracyjnego, jak i stosowanie prawa cywilnego łączą wspólne wartości, na jakich oparty jest cały porządek prawny, wartości wynikających przede wszystkim z konstytucyjnych zasad. Cały porządek prawny oparty jest na jedności, co oznacza, że przy wykładni przepisów materialnego prawa administracyjnego nie można wyprowadzać takiej, która przeczyłaby temu porządkowi prawnemu, w tym podważała lub wykluczała ochronę wartości przyjętych w przepisach prawa cywilnego, np. prawa własności.

Prawo administracyjne przenikają wartości wspólne z wartościami przyjętymi w prawie cywilnym, przy czym to na organie administracji publicznej ciąży obrona tych wartości, w tym przy wykładni przepisów i ustaleniu stanu faktycznego w danej sprawie.

Słowa kluczowe

zasada współzycia społecznego, skutki społeczno-gospodarcze, ciężar dowodu, wartości prawa cywilnego, przenoszenie wartości prawa cywilnego na grunt prawa administracyjnego.

1. Wstęp

Zagadnienie rozpoczynające drogę naukową profesora dr. hab. Jana Jeżewskiego *Administracja pod rządem prawa cywilnego* stanowi problem, który pozostaje ciągle aktualny zarówno dla koncepcji teoretycznych instytucji prawa administracyjnego, jak też dla stosowania prawa w relacji administracja publiczna a jednostka. Odrębność legislacyjna regulacji prawa cywilnego od regulacji prawa administracyjnego nie przesądza o nieprzekraczalnej granicy. Odwołanie się do wartości przyjętych w prawie cywilnym można rozważać w płaszczyźnie zarówno stosowania materialnego prawa administracyjnego, jak i stosowania procesowego prawa administracyjnego.

2. Cywilizacja stosowania materialnego prawa administracyjnego

Poddanie procesowi cywilizacji prawa administracyjnego można rozważać w dwóch aspektach:

- po pierwsze, stosowanie przepisów prawa cywilnego przez odesłanie *expressis verbis* w przepisach prawa administracyjnego;
- po drugie, stosowanie przepisów prawa cywilnego przy wykładni przepisów prawa administracyjnego.

Pierwszy aspekt cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego związany jest z regulacją zdolności jednostki, wobec której podejmowane są działania przez organ administracji publicznej. Działania organów administracji publicznej wobec jednostki obejmują szeroki zakres podmiotowy. Brak kodyfikacji prawa administracyjnego powoduje, że ustalenie tego zakresu podmiotowego wynika z regulacji ustaw materialnoprawnych, które w różny sposób określają adresata działań organów administracji publicznej. Tak określa się adresata pojęciem „osoba”¹, „inwestor”², „osoba lub jednostka organizacyjna”³, „wnioskodawca”⁴, „władający powierzchnią ziemi będący podmiotem korzystającym ze środowiska”⁵, „posiadacz odpadów”⁶. Przy ustalaniu zakresu podmiotowego jednostek będących adresatami działań administracji publicznej należy wskazać, że istotnym jest uwzględnienie regulacji w przepisach prawa materialnego ograniczenia przedmiotowego. Jednostka jest adresatem działania organu administracji publicznej, o ile z regulacji materialnoprawnej wynika, że ma ona przyznany interes prawny lub może być na nią nałożony obowiązek. Dotyczy to zarówno działania administracji publicznej w formie aktu normatywnego, jak i w formie decyzji administracyjnej. Pomimo że art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego⁷ (dalej k.p.a.) reguluje aspekt przedmiotowy przyznania jednostce statusu strony postępowania administracyjnego, jego uniwersalność wartości, jakie w tym zakresie przyjmuje, przesądza, że daje to konstrukcję prawną adresata działań organów administracji publicznej. Według art. 28 „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Aspekt przedmiotowy nie wypełnia w całości wyznaczenia dopuszczalności poddania działaniu organu administracji publicznej. Wymaga bowiem uwzględnienia regulacji przyznania zdolności administracyjnoprawnej, której obraz daje unormowanie art. 29 k.p.a., stanowiąc „Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej”. Artykuł 29 k.p.a. daje zakres podmiotowy przyznania zdolności administracyjnoprawnej, wprowadzając ograniczenie jej przyznania do państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznej niemających osobowości prawnej. To ograniczenie wpływa na pozbawienie zdolności prawnej adresata działań organów administracji publicznej określone formalne, jak i nieformalne

¹ Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 2064), stanowi „Stanem cywilnym jest sytuacja prawna osoby wyrażona przez cechy indywidualizujące osobę, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów, lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego”.

² Np. art. 17 pkt 1, art. 59 ust. 7, art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).

³ Artykuł 124 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

⁴ Np. art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵ Artykuł 101f ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.).

⁶ Artykuł 3 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.).

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

jednostki organizacyjne. Wskazał na to ograniczenie względne Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2017 r.⁸: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwaliło się stanowisko, w świetle którego społeczne komitety budowy są podmiotami nieposiadającymi osobowości prawnej, gdyż stosownie do art. 28 i art. 29 k.p.a. stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nie posiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). Społeczne Komitety Budowy nie odpowiadają kryteriom określonym w art. 29 k.p.a., nie posiadają bowiem osobowości prawnej, nie są też państwową lub samorządową jednostką organizacyjną i organizacją społeczną. W konsekwencji, prawo do skutecznego ubiegania się o pozwolenie na budowę przypisane jest do wszystkich osób fizycznych wchodzących w skład powołanego przez nie Społecznego Komitetu. Również tylko te osoby, nie zaś Komitet Społeczny, mogą wykazywać swoje prawo do dysponowania terenem na cele budowlane (zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2001 r., IV SA 1419/97)”. Jest to ograniczenie względne, bowiem w miejsce nieformalnej jednostki organizacyjnej wchodzi osoby fizyczne lub osoby prawne. Ograniczenie wynikające z art. 29 k.p.a. zdolności administracyjnoprawnej dotyczy też przyznania tej zdolności spółce cywilnej. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 8 maja 2014 r.⁹ „[...] kwestia legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym i prawidłowego oznaczenia strony postępowania była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzeczeniach sądów administracyjnych. Podkreślić wypada, że prawidłowe rozpoznanie strony postępowania przez organ administracji stanowi wyraz znajomości art. 29 k.p.a., który nakazuje prowadzić postępowanie wyłącznie wobec tych podmiotów, które stronami być mogą. Przyjęcie, nawet niezamierzone, że stroną postępowania administracyjnego może być spółka cywilna i stosownie do tego zaadresowanie decyzji prowadzi do tego, że decyzja taka dotknięta jest wadliwością określoną w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.”.

Przepisy kodeksu cywilnego dają podstawy do rozszerzenia zakresu podmiotowego zdolności administracyjnoprawnej. Według art. 33¹ § 1 kodeksu cywilnego „Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych”. Takim przykładem jest przyznanie zdolności administracyjnoprawnej wspólnotom mieszkaniowym¹⁰. W wyroku z dnia 15 lutego 2017 r.¹¹ NSA podkreślił: „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie przyjmuje się, że w postępowaniu w sprawach z zakresu Prawa budowlanego mających związek z nieruchomością wspólną legitymację do reprezentowania interesu podmiotu zbiorowego – ogółu właścicieli lokali, ma utworzona przez nich wspólnota mieszkaniowa. Ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy bowiem – stosownie do art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r.

⁸ Sygn. II OSK 2267/15, LEX nr 2315377.

⁹ Sygn. II GSK 377/13, LEX nr 148197.

¹⁰ Według art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 ze zm.) „Ogół mieszkańców, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzą wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana”.

¹¹ Sygn. II OSK 671/15, LEX nr 2273717.

o własności lokali (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 z późn. zm.) – wspólnotę mieszkaniową, która może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana. Jeśli liczba lokali jest większa niż siedem, wspólnota mieszkaniowa jest reprezentowana na zewnątrz przez zarząd wybrany przez właścicieli lokali (art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali), który ma uprawnienie do jej reprezentowania w stosunkach zewnętrznych, odnoszących się do nieruchomości wspólnej. W sprawach tego rodzaju interes właścicieli poszczególnych lokali chroniony jest zatem przez wspólnotę mieszkaniową, która to występuje wówczas w postępowaniu jako strona”. Takie rozwiązanie rozszerzające zdolność administracyjnoprawną, mające źródło w regulacji kodeksu cywilnego przyjmują ustawy materialnoprawne. I tak w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, definiując pojęcie posiadacza odpadów przyjęto, że przez posiadacza odpadów „rozumie się przez to wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą w posiadaniu odpadów [...]”.

Regulowany przepisami prawa administracyjnego zakres podmiotowy jednostek poddanych działaniom organów administracji publicznej nie wypełnia całokształtu przesłanek warunkujących. Zdolność administracyjnoprawna wymaga uwzględnienia, że przysługuje, o ile jednostka ma zdolność prawną. Dla ustalenia zdolności prawnej w regulacji prawa administracyjnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego. Stanowi o tym art. 30 § 1 k.p.a. „Zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej”. Oznacza to poddanie jednolitej regulacji zdolności prawnej. Podkreśla się, że art. 30 § 1 k.p.a. odsyła wprost do regulacji zawartej w przepisach prawa cywilnego, nie zastrzegając ich odpowiedniego stosowania, „zważyć jednak należy, że są to uregulowania prawne dotyczące praw i obowiązków ze sfery prawa cywilnego, które muszą być odniesione zgodnie z tym przepisem również do uprawnień innego rodzaju, nie zawsze odpowiadających przedmiotowi regulacji cywilno-prawnej. Pomimo braku zastrzeżenia odpowiedniości pewna ostrożność przy wykładni przepisów będzie nieodzowna, zwłaszcza odnośnie do jednostek organizacyjnych różnego charakteru, które w prawie cywilnym dzielone są na posiadające osobowość prawną i pozbawione jej [...]”¹². Zapewnia to jednolitość regulacji prawnej zdolności prawnej w działaniu organów administracji publicznej ze sferą regulacji w sferze cywilnoprawnej. Wymaga jednak uwzględnienia, że przyznanie uprawnień, jak i nałożenie obowiązków obwarowane są przesłankami wyznaczonymi w przepisach administracyjnego prawa, o czym przesądza art. 28 k.p.a.

Cywilizacja przepisów prawa administracyjnego następuje przez wprowadzenie do regulacji materialnoprawnej klasycznych instytucji prawa cywilnego. Do takich należy własność. W szeregu regulacji materialnego prawa administracyjnego wprowadzona jest instytucja własności, na której opiera przepis prawa przyznania uprawnień, jak i nałożenie obowiązków. I tak np. w regulacji ustawy Prawo budowlane własność jest przesłanką warunkującą uzyskanie uprawnienia, jak i nałożenia obowiązku. Według art. 28 ust. 2

¹² J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 247.

przyznanie jednostce interesu prawnego oparto na własności nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu. Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obwarowane jest złożeniem oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Do prawa własności odsyła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiąc w art. 6 „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1). Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (ust. 2)”. Odwołanie w regulacji przepisu prawa materialnego do klasycznej instytucji prawa cywilnego wymaga uwzględnienia w tym zakresie przepisów prawa cywilnego. Przy wyznaczeniu granic ochrony prawa własności wskazuje się na zastosowanie wyznaczonych granic przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i przepisy prawa administracyjnego. I tak np. w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r.¹³ NSA podkreślił: „Władztwo planistyczne gminy rozumiane jest jako jej wyłączna kompetencja do ustalania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Zaznacza się jednakże przy tym, że kompetencja ta nie jest niczym nieograniczona. Gmina może te uprawnienia wykonywać w granicach wynikających z Konstytucji RP oraz ustaw. Zasadniczym przepisem Konstytucji RP stwarzającym granice dla władztwa planistycznego gminy jest art. 31 ust. 3, zawierający zasadę proporcjonalności. Wynika to z tego, że plan miejscowy przede wszystkim oddziałuje na prawo własności nieruchomości, które jest chronione w Konstytucji RP (art. 64). Oddziaływanie to jest przy tym bardzo wyraźne, gdyż w art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost się stwierdza, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ocena zatem w tym kontekście nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony takich wartości, jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób”. Odesłanie w przepisie administracyjnego prawa materialnego do instytucji własności powoduje, że dla ustalenia jego granic konieczne jest uwzględnienie szczególnych rozwiązań przyjętych przy wykonywaniu zadań publicznych, co powoduje nadanie treści, która różnić się może od regulacji cywilnoprawnej.

¹³ II OSK 1565/16, LEX nr 2277950.

Należy podkreślić, że odwoływanie się do instytucji własności jako elementu hipotetycznego stanu faktycznego jest dopuszczalne, gdy tak stanowi przepis administracyjnego prawa materialnego.

Warta podkreślenia jest współzależność skuteczności ochrony jednostki od regulacji w przepisach prawa cywilnego. Cywilizuje to stosunki społeczne kształtowane przez organy administracji publicznej przez udzielenie jednostce ochrony na drodze sądowej. W wyroku z dnia 30 września 2008 r.¹⁴ Sąd Najwyższy podkreślił: „[...] występuje zagadnienie, wzajemnych zależności i powiązań pomiędzy orzeczeniami zapadłymi w postępowaniu przed sądem powszechnym, a decyzjami wydanymi przez organy administracji. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, gdy określony sposób korzystania z nieruchomości przez właściciela pozostaje w zgodzie z treścią wydanej decyzji, a jednocześnie stanowi źródło immisji zakłócających korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę. W orzecznictwie prezentowane są dwa skrajne stanowiska: zgodnie z pierwszym, decyzja administracyjna (pozwolenie na budowę) samo przez się nie wyłącza możliwości uwzględnienia powództwa opartego na art. 144 k.c. (tak orzeczenie SN z dnia 3 czerwca 1983 r., III CRN 100/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 10). Według drugiego, przy istnieniu decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę) niedopuszczalne jest dokonywanie przez sąd ustaleń dotyczących naruszania praw osób trzecich przez zamierzoną inwestycję (orzeczenie SN z dnia 19 marca 1987 r., III CRN 53/87, OSPiKA 1988, nr 7-8, poz. 173 oraz orzeczenie SN z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 90)”.

Odniesienie się do przedstawionej kontrowersji nie jest niezbędne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Trzeba bowiem zauważyć, że wszystkie orzeczenia, w których Sąd Najwyższy rozważał wskazaną kwestię, odnosiły się do pozwolenia na budowę – w wyniku której nastąpiło (lub nastąpiłoby, jak w sprawie III CRN 100/83) zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę – a treścią żądania było z reguły nakazanie pozwanemu rozebrania wzniesionego budynku lub jego części.

O ile zatem można co do zasady podzielić stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy zwłaszcza w orzeczeniu z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92 w takich sytuacjach, o tyle jawi się ono jako zbyt daleko idące w okolicznościach rozpoznawanej sprawy. Nie sposób bowiem przyjąć, że sąd rozpoznający roszczenie właściciela, który doznaje immisji pośrednich zakłócających korzystanie z nieruchomości, nie jest władny zakazać określonego sposobu korzystania z pomieszczeń znajdujących się w budynku wzniesionym na nieruchomości stanowiącej źródło zakłóceń. Decyzja administracyjna określająca sposób korzystania z pomieszczeń w budynku znajdującym się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza automatycznie możliwości dokonania przez sąd ustaleń i ocen, czy sposób korzystania z lokalu przeznaczonego zgodnie z decyzją administracyjną na prowadzenie działalności gospodarczej nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą z art. 144 k.c.

Drugi aspekt cywilizacji stosowania przepisów prawa administracyjnego związany jest ze stosowaniem zasad ogólnych prawa cywilnego. W szczególności odnosi się to do

¹⁴ II CSK 169/08, LEX nr 465949.

stosowania zasady współżycia społecznego. W doktrynie podkreśla się, że „dominującą rolę odgrywa klauzula zasad współżycia społecznego; dominującą w tym sensie, że ma ona najszersze zastosowanie i najczęściej jest powoływana w orzecznictwie. Z tego wynika, że oprócz norm prawnych istnieją jakieś inne normy społeczne, zwane zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie jest obowiązkiem obywatelskim i które mają znaczenie ogólne dla wszystkich rodzajów stosunków społecznych”¹⁵. Zastosowanie klauzuli z art. 5 kodeksu cywilnego, który stanowi: „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”, zostało odrzucone w orzecznictwie sądowym jako wartości niemające zastosowania przy wykładni przepisów prawa administracyjnego. W wyroku z dnia 22 września 1983 r. SA/Wr 367/83¹⁶, NSA podkreślił: „[...] że konstrukcja nadużycia prawa, o jakiej mowa w art. 5 k.c., nie ma bezpośredniego zastosowania do przepisów prawa podatkowego. Zawarta w tym artykule klauzula generalna, w myśl której «nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego w Polsce Ludowej», została ustanowiona dla zapewnienia aksjologicznej i funkcjonalnej zgodności systemu prawa cywilnego ze stosunkami społecznymi i związanym z nimi systemem wartości. Artykuł 5 k.c. wytycza zresztą jedynie granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa. Ze względu na swoją przynależność do systemu prawa cywilnego omawiana klauzula zgodności z zasadami współżycia społecznego nie może być stosowana w ocenie uprawnień lub obowiązków powstających w obszarze normowanym przepisami bądź prawa administracyjnego, bądź finansowego, w którym nie występuje jej odpowiednik, wobec czego «zasady współżycia społecznego» mogą być w tym obszarze uwzględnione wówczas, gdy odsyłają do nich szczegółowe przepisy prawa materialnego”. W wyroku z dnia 29 października 1991 r.¹⁷ NSA przyjął stanowisko: „«Pozorność» i «obejście prawa» to pojęcia, z którymi art. 83 § 1 i art. 58 § 1 k.c. łączą sankcję nieważności czynności prawnych. Pomijając inne przesłanki wymienionych przepisów, przede wszystkim należy zauważyć, że przepisy te regulują cywilnoprawne stosunki między osobami fizycznymi i osobami prawnymi (art. 1 k.c.). Tymczasem wewnętrznej operacji w ramach gospodarki finansowej jednego podmiotu nie można zaliczyć do sfery stosunków cywilnoprawnych. Przy ocenie ważności odpisu z zysku na fundusz socjalny, dokonanego przez przedsiębiorstwo państwowe, przepisy art. 58 § 1 i art. 83 § 1 k.c., podobnie jak art. 5 k.c., nie mają zastosowania”. W wyroku z dnia 23 maja 1995 r.¹⁸ NSA wskazał na linię orzecznictwa „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniono, że art. 5 kc jako instytucja prawa cywilnego może być skutecznie powoływany w postępowaniu administracyjnym tylko wówczas, jeżeli przepisy prawa będące materialnoprawną podstawą decyzji administracyjnej tak stanowią.

¹⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 73.

¹⁶ *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1983*, nr 2, poz. 75.

¹⁷ Sygn. III SA 1089/91, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1992, nr 1, poz. 4.

¹⁸ Sygn. SA/Sz 347/95, LEX nr 26909.

Klauzula ta musiałaby więc mieć odpowiednik w obowiązującym prawie podatkowym, żeby stanowiła samodzielną podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Przepisy praw finansowego nie przewidują uwzględnienia zasad współżycia społecznego przy ocenie uprawnień lub obowiązków”. Ta linia orzecznictwa jest utrzymywana. W wyroku z dnia 17 czerwca 2008 r.¹⁹ NSA wskazał „Nie stanowi usprawiedliwionej podstawy skargi kasacyjnej zarzut wywiedziony z art. 5 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego. Nie zasługuje więc na uwzględnienie argumentacja skarżącej, iż w niniejszej sprawie działania Skarbu Państwa miały na celu uniemożliwienie jej realizacji prawa do zwrotu nieruchomości i stanowi to rażące nadużycie prawa i należy je uznać za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada ustanowiona w art. 5 Kodeksu cywilnego jest zasadą rządzącą prawem prywatnym, natomiast zasada ta nie została przyjęta w prawie publicznym. Nie można zatem na zasadzie współżycia społecznego opierać wykładni przepisów prawa publicznego – prawa administracyjnego”. W wyroku z dnia 18 maja 2011 r.²⁰ NSA podkreślił: „Zasada ustanowiona w przepisie art. 5 k.c. jest zasadą rządzącą prawem prywatnym i nie została przyjęta w prawie publicznym. Nie można na zasadzie współżycia społecznego opierać wykładni przepisów prawa publicznego – prawa administracyjnego”. To stanowisko wykluczające zastosowanie art. 5 k.c., z zastrzeżeniem, że może być stosowany, gdy tak stanowi konkretny przepis materialnego prawa administracyjnego, wymaga jednak spojrzenia z punktu widzenia wartości przyjętych w przepisach administracyjnego prawa materialnego i przepisach prawa procesowego. Prawo administracyjne oparte na systemie norm bezwzględnie obowiązujących wyłącza kształtowanie uprawnień lub obowiązków poza obowiązującą treścią regulacji. Jednak przy wykładni tych norm wkraczają wartości, które wyłączają takie rozstrzygnięcia, które pozostawałyby w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, np. nie można udzielić pozwolenia na budowę, które podważałoby ład przestrzenny, ochronę życia, zdrowia ludzkiego, ochronę środowiska. Tym jednak różni się od klauzuli ogólnej, że normy materialnego prawa konkretyzują nakazaną treść uprawnienia lub obowiązku, ustanawiając zakazy wykroczenia poza treść nakazaną prawem.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak dla wyznaczenia treści normy prawnej odesłanie do skutków społeczno-gospodarczych. Dotyczy to nadania treści pojęciu „rażącego naruszenia prawa”, przez przyjęcie, że tylko w razie naruszenia prawa nie da się pogodzić ze skutkami społeczno-gospodarczymi, jakie to ciężkie, kwalifikowane naruszenie wywołuje. Przyjęcie takiej wykładni oznacza przeniesienie na grunt stosowania norm materialnego prawa administracyjnego klauzuli generalnej zawartej w art. 5 kodeksu cywilnego. Otwiera to szerokie możliwości różnej oceny naruszenia normy materialnego prawa administracyjnego, a w następstwie odmowy udzielenia ochrony pomimo ciężkiego, kwalifikowanego naruszenia prawa.

¹⁹ Sygn. I OSK 486/07, LEX nr 496054.

²⁰ Sygn. I OSK 124/11, LEX nr 990161.

Tak też jest z zasadami współżycia społecznego. Przy wykładni normy materialnego prawa administracyjnego nie można wyprowadzić takiej treści, która naruszałaby przyjęte zasady współżycia społecznego, np. normy moralne obowiązujące w społeczeństwie.

Stosowanie klauzuli ogólnej z art. 5 kodeksu cywilnego nie zamyka poddania wykładni norm materialnego prawa administracyjnego przy zastosowaniu przepisów prawa cywilnego. I tak do tego zakresu należy stosowanie przepisów kodeksu cywilnego dotyczącego oświadczeń woli. W wyroku z dnia 11 lipca 2007 r.²¹ NSA przyjął: „Autor skargi kasacyjnej kwestionuje przyjętą przez Sąd I instancji wykładnię przepisu art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.). Przepis ten nakłada na organ, który wydał decyzję określoną w art. 28 ust. 1 powoływanej ustawy, obowiązek przeniesienia tej decyzji na innego inwestora, jeżeli dotychczasowy wyraża na to zgodę, zaś nowy inwestor przyjmuje warunki zawarte w pozwoleniu na budowę i wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z powyższego wynika, że jednym z podstawowych warunków przeniesienia pozwolenia na budowę na inną osobę niż ta, która to pozwolenie uzyskała, jest zgoda osoby, na rzecz której wydana została decyzja o pozwoleniu na budowę”.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rację ma autor skargi kasacyjnej, zarzucając Sądowi I instancji błędną wykładnię art. 40 ustawy – Prawo budowlane, prowadzącą do nieuprawnionego wniosku, że zgoda pierwotnego adresata decyzji o pozwoleniu na budowę na przeniesienie tej decyzji na nabywcę jest tylko i wyłącznie faktem i w związku z tym może być swobodnie i bez ograniczeń cofana w każdym czasie. Zgodzić się należy z prezentowanym przez autora skargi kasacyjnej twierdzeniem, iż zgoda na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być rozumiana tylko jako element stanu faktycznego. Zgoda taka jest bowiem z punktu widzenia jurystycznego jednostronną czynnością prawną, dokonywaną przez złożenie stosownego oświadczenia. Jest to oświadczenie woli w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że świadczenie woli stanowi ujawniony, uzewnętrznlony zamiar wywołania określonych skutków prawnych. W omawianym przypadku zgoda na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę jest typowym oświadczeniem woli i stosować się winno do niego przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczenia woli, w szczególności w zakresie dopuszczalności i prawnych form odwołania tak złożonego oświadczenia”.

3. Cywilizacja stosowania procesowego prawa administracyjnego

Jednym z istotnych, podstawowych kwestii związanych ze stosowaniem przepisów kodeksu cywilnego jest przeniesienie na grunt postępowania administracyjnego mocy obowiązującej art. 6 kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 6 „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne”. W doktrynie prawa cywilnego wskazuje się na aspekt materialnoprawny regulacji art. 6 kodeksu cywilnego.

²¹ Sygn. II OSK 1024/06, LEX nr 366751.

Podkreśla się, że „Przepis ten wypowiada ogólną zasadę, według której ciężar udowodnienia faktu spoczywa na tym, kto z faktu tego wywodzi skutki prawne. Wynika stąd, że powód musi udowodnić fakty tworzące jego prawo, a pozwany fakty, które przeszkodziły powstaniu prawa powoda lub je zniweczyły”²². Brak kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego uzasadniał przeniesienie regulacji materialnoprawnej do ustaw procesowych. W zakresie regulacji procesowej naczelnym miejscem zawiera regulacja inicjatywy, środków dowodowych, formy i tryby postępowania przy ustaleniu stanu faktycznego. I tak już w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym²³ przyjęta została podstawowa reguła – ciężar ustalenia stanu faktycznego obciąża władzę. Według art. 44 rozporządzenia „O ile poszczególne przepisy nie określają ściśle postępowania dla ustalenia okoliczności, mających być podstawą rozstrzygnięcia, ma władza z urzędu ustanawiać zakres postępowania wyjaśniającego i środków dowodowych, potrzebnych dla należytego ustalenia stanu sprawy, kierując się przytem względami celowości, szybkości, prostoty i zaoszczędzenia kosztów”. Regulacja ta została uzupełniona w art. 47 ust. 1 rozporządzenia: „Urzędnik prowadzący rozprawę obowiązany jest, mając zawsze na uwadze interes publiczny, dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy oraz możliwego uzgodnienia sprzecznych interesów stron, przyczem powinien dać możność osobom interesowanym zapoznania się ze sprawą, a także złożenia potrzebnych oświadczeń”. Przyjmując regułę obciążenia władzy ciężarem ustalenia stanu faktycznego sprawy, nie zwolniono strony z obowiązku podjęcia obrony przez udział w ustaleniu stanu faktycznego. Już w art. 47 ust. 2 rozporządzenia wprowadzono ograniczenie skuteczności żądania przeprowadzenia dowodów od złożenia tego żądania z zachowaniem terminu „Władza może nie przyjąć w dalszym postępowaniu przed tą instancją żądań, wniosków i zarzutów, które nie zostały zgłoszone ani w terminie, przewidzianym w art. 46 ust. 2 lit. b), ani ustnie podczas rozprawy, jeżeli żądania, wnioski lub zarzuty przy należytej staranności zgłaszającego mogłyby być zgłoszone w terminach wyżej wskazanych, a zwłaszcza jeżeli władza dojdzie do wniosku, że zgłoszenia te zmierzają do przewleknięcia sprawy. Odmienne postanowienia poszczególnych ustaw pozostają w mocy”. Dalej idące ograniczenia dla strony, która nie podjęła udziału w ustaleniach stanu faktycznego, wprowadzały przepisy, ustanawiając zakaz uwzględniania nowych dowodów w postępowaniu odwoławczym oraz wprowadzając ograniczenie w konstrukcji wadliwości procesowej uzasadniającej wznowienie postępowania. Według art. 85 ust. 2 lit. b rozporządzenia „Władza nie weźmie pod rozwagę nowych okoliczności, przytoczonych w odwołaniu, jeśli [...] obowiązujące przepisy stanowią w konkretnym wypadku obowiązek podania wszystkich żądań i wniosków stron w postępowaniu przed niższą instancją”. Dla strony szczególną restrykcyjną sankcją niepodjęcia udziału w ustaleniu stanu faktycznego była regulacja wadliwości procesowej będącej podstawą wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 95 lit. b rozporządzenia: „W sprawie zakończonej decyzją, od której nie służy środek prawny, może nastąpić wznowienie postępowania: jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, które istniały już przy wydaniu decyzji lub nowe środki

²² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 383.

²³ Dz. U. Nr 36, poz. 341.

dowodowe, o ile okoliczności te i środki w toku postępowania nie były znane władzy rozstrzygającej, i nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez winy tej strony”.

W kodyfikacji postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w pierwotnym brzmieniu²⁴ do rangi zasady ogólnej podniesiono regulację ciężaru ustalenia stanu faktycznego, stanowiąc w art. 5 (zamieszczonym w Rozdziale 1 Działu I zatytułowanym „Zasady ogólne”) „W toku postępowania organy administracji państwowej [...] podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy [...]”. W art. 71 § 1 nałożono na organ obowiązek w sposób wyczerpujący zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Udział strony (stron) w ustaleniu stanu faktycznego wyznaczała zasada ogólna udziału stron. Według art. 8 § 1 „Przed wydaniem decyzji organy administracji państwowej powinny umożliwić stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Zasada ogólna stanowiła o prawie strony do udziału w postępowaniu, nie nakładając na stronę (strony) obowiązku przytoczenia dowodów. W przepisach regulujących postępowanie dowodowe przyznano stronie inicjatywę dowodową, a gwarancją skuteczności tej inicjatywy była ocena organu przedmiotu dowodu z uwagi na znaczenie dla sprawy (art. 72 § 1 i 2). Przyznając stronie (stronom) uprawnienie do żądania przeprowadzenia dowodów, utrzymano regulację przyjętą w rozporządzeniu z 1928 r. ograniczającą skuteczność żądania wznowienia postępowania z uwagi na wadliwość procesową. Według art. 127 § 1 pkt 5 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli: wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne, które istniały już przy wydaniu decyzji, lub nowe dowody, o ile te okoliczności i dowody nie były w toku postępowania znane organowi, który wydał decyzję, i nie mogły być wówczas powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez jej winy”.

Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego dokonana ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego²⁵ mająca na celu demokratyzację przez rozszerzenie praw strony postępowania, utrzymała jako obowiązującą zasadę w ustaleniu stanu faktycznego, stanowiąc w art. 7: „W toku postępowania organy administracji państwowej [...] podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy [...]”. Wzmocniono uprawnienia strony przez wprowadzenie nowej regulacji zasady ogólnej czynnego udziału strony, podnosząc uprawnienie do czynnego udziału przez nadanie mocy zasady ogólnej, a nie regulując wyłącznie inicjatywę dowodową w przepisach szczególnych. Według art. 10 § 1 k.p.a. „Organy administracji państwowej 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”. Utrzymano zatem rozwiązanie nakładające na organ obowiązek ustalenia stanu faktycznego, stronie

²⁴ Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

²⁵ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

zaś uprawnienie do żądania przeprowadzenia dowodów. Wzmocniono regulację udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego jako uprawnienia przez odejście od pozbawienia strony prawa do żądania wznowienia postępowania. Nadano nowe brzmienie przesłance wznowienia postępowania z powodu wadliwego ustalenia stanu faktycznego przez zrezygnowanie z ostatniego elementu ograniczającego wznowienie postępowania, a mianowicie winy strony w niepowołaniu w toku postępowania okoliczności faktycznych, dowodów. Według nowej konstrukcji tego rodzaju wadliwości procesowej przyjętej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli: wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję”. Wzmacnia to regułę przyjmującą obowiązek organu administracji publicznej ustalenia stanu faktycznego. Kolejne zmiany nie odchodzą od tej reguły, ale jednak podnoszą rolę inicjatywy dowodowej strony. I tak ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶ nadano w tym zakresie nowe brzmienie art. 7 k.p.a., stanowiąc „W toku postępowania organy administracji publicznej [...] z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy [...]”. Zapisanie w zasadzie ogólnej inicjatywy dowodowej strony nie zmieniło regulacji prawnej, która wiązała się z negatywnymi następstwami dla strony bierności, w tym utraty prawa do żądania wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną.

Ostatnia nowelizacja dokonana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw²⁷ nie wprowadziła zmian co do rozkładu obowiązku ustalenia stanu faktycznego sprawy, a nawet wprowadziła rozwiązania potwierdzające obowiązek organu administracji publicznej. Przykładem przyjęcia takiego rozwiązania jest dodany art. 81a § 1 k.p.a. „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”. Ustalenie zatem stanu faktycznego na korzyść strony nie jest obwarowane podjęciem inicjatywy dowodowej przez stronę. Granicą tego rozwiązania jest regulacja w przepisach odrębnych, które nakładają na stronę obowiązek wykazania określonych faktów (art. 81a § 2 pkt b k.p.a.).

W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, w razie gdy uzyskanie uprawnienia jest uzależnione od spełnienia przesłanek zależnych od strony, organ obowiązany jest poinformować stronę o przesłankach zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 79a § 1 k.p.a.). W terminie wyznaczonym strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek pozytywnego załatwienia sprawy.

²⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 16.

²⁷ Dz. U. poz. 935.

Przy nowelizacji ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. zostały wprowadzone instytucje prawne, opierające się na uwzględnieniu w całości żądania strony, których stosowanie obwarowane jest regulacją w przepisach szczególnych. Do takich instytucji należy instytucja milczącego załatwienia sprawy, którego treść wyznacza żądanie strony. Milczące załatwienie sprawy jest następstwem bezczynności organu administracji publicznej, a zatem trudno zaliczyć do instytucji odchodzącej od reguł ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym. Natomiast takim przykładem jest regulacja postępowania uproszczonego, w których postępowanie dowodowe ograniczone jest do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie.

W ustawach materialnoprawnych zawarte są regulacje, które nakładają na stronę inicjatywę dowodową. Takim przykładem są rozwiązania w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie inwestycji celu publicznego przez wprowadzenie szczególnych wymogów materialnych wniosku o ustalenie lokalizacji celu publicznego, który wyznacza stan faktyczny sprawy (art. 52 ust. 2). Konsekwencją tego szczególnego rozwiązania jest ograniczenie ustaleń przez właściwy organ do analizy: 1) warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, 2) stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji (art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wprowadza też ograniczenie skutecznego wniesienia odwołania przez strony, kwestionujące decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustanawiając wymagania materialne odwołania. Według art. 53 ust. 6 tej ustawy „Odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie”.

W postępowaniu podatkowym uregulowanym ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa²⁸ unormowano w zasadach ogólnych ciężar ustalenia stanu faktycznego sprawy. Według art. 122 Ordynacji podatkowej „W toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym”. Organ podatkowy obowiązany jest zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej). Strona może wystąpić z inicjatywą dowodową, którą organ obowiązany jest uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy. Ordynacja podatkowa, przyznając stronie uprawnienie do udziału w ustaleniu stanu faktycznego, dopuszcza nałożenie przez organ podatkowy obowiązku przedstawienia dowodów będących w jej posiadaniu, którego wykonanie zabezpieczone jest ukaraniem karą porządkową do 2800 zł. (art. 262 § 1 pkt 2a Ordynacji podatkowej). Ordynacja podatkowa wprowadza ograniczenie skutecznego wniesienia odwołania. Według art. 222 „Odwołanie od decyzji organu podatkowego powinno zawierać zarzuty przeciw decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz

²⁸ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

wskazywać dowody uzasadniające to żądanie”. Dla ustalenia stanu faktycznego w zakresie obowiązku organu podatkowego istotne znaczenie ma konstrukcja przesłanki wznowienia postępowania podatkowego. I tak jak w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., tak w art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej przyjęto, że „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanne organowi, który wydał decyzję”. Nie ma znaczenia prawnego nieprzytoczenie okoliczności faktycznych, dowodów przez stronę z jej winy.

Brak kodyfikacji materialnego prawa administracyjnego powoduje, że brak jest regulacji na wzór art. 6 kodeksu cywilnego. Takiej regulacji nie zamieszcza też Ordynacja podatkowa, pomimo regulacji materialnoprawnej, w tym Przepisów ogólnych Działu I. Unormowanie w przepisach prawa procesowego administracyjnego i podatkowego ustalenia stanu faktycznego w aspekcie procesowym powoduje, że poszukując regulacji materialnoprawnej rozważa się zastosowanie art. 6 kodeksu cywilnego.

W orzecznictwie sądowym odrzuca się jako regułę stosowanie w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu podatkowym art. 6 kodeksu cywilnego, ale również wskazuje się na racje jego stosowania dla ochrony interesu prawnego strony. W wyroku z dnia 31 lipca 2003 r.²⁹ NSA przyjął: „[...] w prawie podatkowym nie można stosować art. 6 k.c. Jednak doktryna i orzecznictwo wypracowało stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji, gdy podatnik z jakiegoś faktu, zdarzenia wynosi skutki prawne, musi to udowodnić. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku odliczenia podatku naliczonego, czyli również w niniejszej sprawie. Nie może budzić wątpliwości, że do odliczenia podatku naliczonego nie wystarcza posiadanie umowy oraz faktury. Muszą istnieć dowody, że dana umowa została wykonana”. W wyroku z dnia 16 listopada 2006 r.³⁰ NSA podkreślił: „Oczywistym jest, że w postępowaniu podatkowym art. 6 k.c. nie stosuje się, co zresztą Sąd podniósł. Nawet jednak posiłkowo nie powinno się korzystać z konstrukcji zawartej w tym przepisie, gdyż nie może on mieć zastosowania w postępowaniu opartym nie na równorzędności stron tego postępowania, ale na podporządkowaniu strony organowi, wyposażonemu w imperium państwa. Jednakże okoliczność, że to na organie, a nie na stronie, spoczywa ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym, nie oznacza, że strona nie powinna uzasadniać swoich racji. Konsekwencją braku współdziałania strony i odpowiedniej inicjatywy dowodowej w toku postępowania jest bowiem to, co wystąpiło w rozpatrywanej sprawie. Dokonując oceny zebranego materiału dowodowego i ustalając fakty niezbędne do prawidłowego zastosowania prawa materialnego, organy podatkowe dysponowały konkretnym dowodem w postaci faktury z zamieszczoną na niej adnotacją i niepopartymi dowodami twierdzeniami strony, że ten materiał nie odpowiada prawdzie. W takich okolicznościach stanowisko organów podatkowych co do daty otrzymania towaru jest prawidłowe i Sąd administracyjny pierwszej instancji zasadnie uznał, że przedstawiając je organy nie naruszyły prawa”. W wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r. NSA³¹

²⁹ Sygn. III SA 1050/02, LEX nr 79670.

³⁰ Sygn. I FSK 197/06, LEX nr 262147.

³¹ Sygn. I FSK 60/15, LEX nr 2116902.

wskazał: „Prawidłowo też wskazał już Sąd pierwszej instancji, że nie jest zadaniem organów podatkowych prowadzenie nieograniczonego postępowania dowodowego. Wprawdzie rację ma pełnomocnik skarżącej, że obowiązek zebrania materiału dowodowego i udowodnienia poszczególnych faktów na podstawie art. 187 § 1 O.p. spoczywa na organie podatkowym. Tym niemniej od reguły tej przewidziano szereg istotnych wyjątków. W orzecznictwie NSA akcentuje się, że «generalną zasadą postępowania dowodowego jest to, iż każdy, kto z faktów wyprowadza dla siebie konsekwencje prawne, obowiązany jest fakty te udowodnić» (por. wyroki NSA: z 17 lutego 2000 r., I SA/Ka 1150/99, Lex nr 47148; z 13 stycznia 2000 r., I SA/Ka 960/98, POP nr 3/2001, poz. 69; z 11 lutego 1998 r., I SA/Ka 1173/96, Lex nr 32730, z 24 lutego 2016 r. sygn. akt I FSK 153/15, CBOS). Tym samym, chociaż w postępowaniu podatkowym ciężar dowodu spoczywa – co do zasady – na organach podatkowych, to jednak przesuwają się one na stronę w sytuacji, gdy ta wykaże w nim stosowną inicjatywę (tezę taką NSA sformułował zresztą w wyroku z 16 czerwca 2005 r., FSK 2488/04, LEX nr 173207) lub wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne. W takim też przypadku to na stronie ciężaru obowiązek wykazania swego twierdzenia. Oznacza to, że pomimo iż przepis art. 6 Kodeksu cywilnego nie obowiązuje w postępowaniu podatkowym, to jednak wynikająca z niego reguła dowodowa o uniwersalnym charakterze znajdzie jednak zastosowanie. Kierując się bowiem tylko i wyłącznie zasadami logiki, w pełni uprawniony staje się wniosek, że ten, kto w postępowaniu (w tym także podatkowym) formułuje określone twierdzenie, musi je następnie dowieść pod rygorem, iż twierdzenie uznane zostanie za nieudowodnione, przez co nie wywoła ono pożądaných przez twierdzącego skutków (Krzysztof J. Stanik, *Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym*, «Jurysdykcja Podatkowa» Nr 4/2007, s. 30)».

Inną natomiast kwestią jest wyprowadzenie ciężaru dowodu z regulacji przepisu prawa materialnego. W wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 r.³² NSA wskazał na przesądzające znaczenie regulacji w przepisach prawa materialnego: „W pierwszej kolejności należy podkreślić, na co zresztą trafnie wskazał zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i Sąd pierwszej instancji, że w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego o wypłatę omawianej refundacji wywozowej zakres kognicji Prezesa Agencji Rynku Rolnego, a także rozpoznającego odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ograniczony jest do oceny, czy skarżący, jako ubiegający się o wspomnianą płatność, przedstawił dowód na okoliczność opuszczenia przez towar obszaru celnego Wspólnoty w niezmienionym stanie. Takim dowodem jest należycie wypełniona karta kontrolna T5, na co, na gruncie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/1999 wskazują m.in.: ust. 10 i ust. 43 preambuły, art. 7 ust. 1 i 3, art. 8, art. 30 ust. 2 i art. 39 ust. 3. Odpowiednie w tej mierze regulacje obowiązują także na gruncie rozporządzenia Komisji (WE) Nr 612/2009, na co wskazują m.in.: ust. 12 preambuły, art. 5 ust. 8, art. 7 ust. 3, art. 8, art. 9, art. 10 ust. 1 i art. 46 ust. 1.

Natomiast zakresem kognicji Prezesa Agencji Rynku Rolnego, a także odpowiednio Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie jest kontrola prawidłowości działalności służb celnych przy odprawianiu towaru poza obszar Wspólnoty. Kontrola ta, w tym również

³² Sygn. I GSK 1357/11, LEX nr 1309874.

dokonywana w trybie dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, realizowana jest z uwzględnieniem przepisów ustawy o służbie celnej przez wskazane tam organy, a także przez sąd administracyjny, w tym także w trybie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Dlatego za bezprzedmiotowe w niniejszej sprawie należy uznać obciążające organ celny zarzuty skarżącego, tym bardziej, gdy skarżący nie skorzystał z możliwości skontrolowania działalności organu celnego przez sąd administracyjny, na co wskazał skarżącemu Naczelnik Urzędu Celnego w Z. w piśmie z dnia 2 października 2008 r.

W następstwie nieprzedłożenia przez skarżącego karty kontrolnej T5 dla potrzeb ubiegania się o wypłatę refundacji wywozowej nietrafne jest stanowisko skarżącego, zmierzające w swej istocie do nałożenia na organ powinności wykazania skarżącemu odpowiedzialności za brak tego dokumentu. Trudno byłoby zaakceptować taki rozkład postępowania dowodowego, jaki proponuje skarżący. Co prawda, w świetle utrwalonego orzecznictwa w postępowaniu administracyjnym, w tym podatkowym, nie stosuje się art. 6 k.c., w myśl którego ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne (por. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2006 r., I FSK 197/06; LEX nr 262147), tym niemniej kwestia ta, będąca zagadnieniem prawa materialnego, wynika z przepisów tego prawa. To bowiem przepis prawa materialnego wskazuje, jaką okoliczność ma wykazać strona postępowania, a niejednokrotnie określa również, za pośrednictwem jakich środków dowodowych strona ma to uczynić. Przenosząc to na realia niniejszej sprawy, o czym była już mowa, domagając się wypłaty refundacji wywozowej, to beneficjent obowiązany jest wykazać, że dany towar objęty zgłoszeniem wywozowym opuścił obszar celny Wspólnoty w niezmienionym stanie. Pomijając wyjątki, dokumentem, na podstawie którego beneficjent ma obowiązek udowodnić powyższą okoliczność, jest karta kontrolna T5. Tego zaś, istotnego dla sprawy dokumentu, skarżący nie przedstawił Prezesowi Agencji Rynku Rolnego. Rozpoznając sprawę o wypłatę wnioskowanej refundacji wywozowej organ, przynajmniej zasadniczo, nie ma obowiązku prowadzenia postępowania dowodowego, z jakiego powodu beneficjent nie przedstawił tego dokumentu, a już w żadnym razie nie ma obowiązku, a tym bardziej kompetencji, rozstrzygania spornych kwestii pomiędzy beneficjentem a organem celnym, będących przyczyną braku wspomnianego dokumentu.

Z powyższych względów Prezes Agencji Rynku Rolnego nie naruszył, bo nie mógł naruszyć, zarzuconego w skardze kasacyjnej przepisu art. 49 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/1999 (obecnie art. 46 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 612/2009), w myśl którego, w przypadku gdy egzemplarz kontrolny T5 lub, gdzie to stosowne, dokument krajowy potwierdzający wyprowadzenie poza obszar celny Wspólnoty nie został zwrócony do urzędu celnego wyprowadzenia lub do organu centralnego w terminie trzech miesięcy od dnia jego wystawienia wskutek okoliczności niezależnych od eksportera, ten ostatni może złożyć do właściwego organu uzasadniony wniosek o uznanie innych dokumentów za równoważne. W szczególności, co wymaga podkreślenia, właściwym organem jest tutaj organ celny, nie zaś Prezes Agencji Rynku Rolnego, który również nie ma kompetencji do skontrolowania prawidłowości postępowania organu celnego, odmawiającego uwzględnienia wniosku beneficjenta”.

Natomiast nie może budzić wątpliwości stosowanie art. 6 kodeksu cywilnego, jeżeli przepis tak stanowi. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 31 marca 2016 r.³³: „Sąd I instancji i organ wyszły z prawidłowego założenia, opartego na art. 10 ust. 1 p.z.p., niekwestionowanego przez skarżącego, że podstawowym trybem udzielania zamówień publicznych jest przetarg (nieograniczony bądź ograniczony). Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2 p.z.p.). Skoro tryby udzielania zamówień publicznych, wymienione w art. 10 ust. 2 p.z.p. mają charakter wyjątkowy, to, jak prawidłowo zauważył WSA i Zarząd WŁ, nie tylko powinny być interpretowane ściśle przesłanki ich zastosowania, ale i na korzystającym z tych trybów ciąży obowiązek wykazania, że musiał je zastosować zamiast trybów podstawowych (art. 6 k.c. w zw. z art. 14 p.z.p., według którego do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy k.c., jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej). To Gmina i Firma «K.» były stronami umowy o roboty budowlane i dlatego miały obowiązek przestrzegania omawianych zasad. Dla skarżącego obowiązek ten wynikał także z Umowy o dofinansowanie (§ 12, § 16a tej Umowy). Dlatego Gmina dla zrealizowania Umowy o dofinansowanie i otrzymania dotacji była zobowiązana przestrzegać ustawy – Prawo zamówień publicznych. Obowiązek wykazania przez Gminę, że dotrzymała tych zasad, nie został wyłączony podczas postępowania administracyjnego regulami podnoszonymi w skardze. Obowiązek z art. 6 k.c. ma charakter materialnoprawny i nie został wyłączony przez art. 7 k.p.a. zobowiązujący organ do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy. W myśl tego samego przepisu organ działa z urzędu lub na wniosek strony. W przypadku ustalenia przez organ, że strona wykorzystwała tryb wyjątkowy, to strona ma obowiązek wykazania zasadności jego zastosowania, skoro ona decydowała o tym trybie udzielenia zamówienia. Organ ma umożliwić stronie wykazanie takowych okoliczności. Skarżący nie podnosił zaś, aby jego uprawnienie aktywnego uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym zostało ograniczone”.

Przeniesienie do stosowania w postępowaniu administracyjnym czy postępowaniu podatkowym wprost art. 6 kodeksu cywilnego nie jest zasadne. Skutki prawne z faktu zapisanego w normie prawnej wywodzi organ administracji publicznej, realizując zadania publiczne. Skutki prawne wywołują następstwa w zakresie przyznania uprawnienia lub obowiązku jednostce mającej w sprawie interes prawny. Prawo do procesu daje jednostce prawo do udziału czynnego w ustaleniu stanu faktycznego. Organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie w sprawie, związany jest regulacją przepisów prawa procesowego ustalenia stanu faktycznego. Naruszenie tych przepisów powoduje wadliwość procesową postępowania, a w następstwie uchylenie decyzji. Strona ma prawo do obrony, w tym do współudziału w ustaleniu stanu faktycznego. Tylko jeżeli organowi zarzuci się naruszenie przepisów prawa procesowego, można wywodzić o wadliwości procesowej. Szukanie argumentacji przez stosowanie do postępowania administracyjnego czy

³³ Sygn. II GSK 2371/14, LEX nr 2113097.

postępowania podatkowego art. 6 kodeksu cywilnego nie jest zasadne. Przepisy prawa procesowego nie nakładają obowiązku przytoczenia dowodów, chyba że tak stanowi przepis szczególny. Otwarcie stosowania art. 6 kodeksu cywilnego rodzi dla jednostek, które ponoszą szkodę z powodu wadliwego działania organu administracji publicznej, konsekwencje dla skutecznego wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. Wymaga to zatem dużej ostrożności przy interpretacji cywilizacji ustaleń stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym.

4. Uwagi końcowe

Stosowanie prawa administracyjnego, tak i stosowanie prawa cywilnego łączą wspólne wartości, na jakich oparty jest cały porządek prawny, wartości wynikających przede wszystkim z konstytucyjnych zasad. Cały porządek prawny oparty jest na jedności, co oznacza, że przy wykładni przepisów materialnego prawa administracyjnego nie można wyprowadzać takiej, która przeczyłaby temu porządkowi prawnemu, w tym podważała lub wykluczała ochronę wartości przyjętych w przepisach prawa cywilnego, np. prawa własności. Prawo administracyjne oparte na systemie norm bezwzględnie obowiązujących, wyznaczając granice swobody kształtowania treści stosunków materialnoprawnych, tak wyznacza te granice, które łączą dwie wartości: interes publiczny z interesem indywidualnym. Poszanowanie tych wartości obwarowuje regulacja prawna, którą organ administracji publicznej obowiązany jest kierować się przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw. Wprowadzenie do regulacji prawnej takich zasad jak: uwzględnienie interesu społecznego, słusznego interesu jednostki, związanie zasadą proporcjonalności, równego traktowania to nic innego jak przyjęta w art. 5 kodeksu cywilnego zasada współżycia społecznego. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ administracji publicznej nie może wykorzystywać władczej pozycji w kształtowaniu treści uprawnień lub obowiązków jednostki na korzyść interesu publicznego. Należy też podkreślić, że i ochrona interesu prawnego jednostki nie może naruszać interesów prawnych innych jednostek³⁴. Nie może zatem ochrona interesu prawnego jednostki prowadzić do naruszenia interesów innych jednostek, a to oznacza, że przy wykładni przepisu prawa materialnego organ nie może naruszyć zasad współżycia społecznego, a zatem dopuścić do wykorzystania prawa przez jednostkę z pogwałceniem praw innych.

Prawo administracyjne przenikają zatem wartości wspólne z wartościami przyjętymi w prawie cywilnym, przy czym to na organie administracji publicznej ciąży obowiązek tych wartości, w tym przy wykładni przepisów i ustaleniu stanu faktycznego w danej

³⁴ Przykładem takich rozwiązań jest regulacja prawna w sprawach pozwolenia na budowę w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.), wedle której „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

sprawie. Na jednostce ciężar ustaleń stanu faktycznego będzie spoczywał, gdy tak stanowi przepis prawa, ale dla skuteczności obrony własnego interesu prawnego jest uprawniona do żądania prowadzenia dowodów. W tym znaczeniu można przyjąć stosowanie wzoru z regulacji art. 6 kodeksu cywilnego. Tak to kształtują przepisy Ordynacji podatkowej i szczególne regulacje prawa administracyjnego, nakładając na wnoszącego odwołanie przytoczenie dowodów na zawarte żądania. Podjęcie obrony wymaga zakwestionowania ustaleń, a to obwarowane jest przytoczeniem dowodów. Tak jak podkreśla się to w orzecznictwie sądowym, logicznym jest podjęcie obrony przed negatywnym rozstrzygnięciem sprawy, a nie po podjęciu przez organ takiej treści rozstrzygnięcia.

Comments on the civilization of the application of administrative law

Abstract

The application of administrative law, as well as the application of civil law combine the common values on which the entire legal order is based, the values resulting primarily from constitutional principles. The whole legal order is based on unity, which means that when interpreting the provisions of substantive administrative law, one can not derive the one that would deny this legal order, including undermining or excluding the protection of values adopted in civil law, eg property rights.

Administrative law permeates common values with values adopted in civil law, whereby the authority of public administration is obliged to defend these values, including interpretation of regulations and determination of the actual state in a given case.

Key words

the principle of social coexistence, socio-economic effects, the burden of proof, the value of civil law, transfer of the value of civil law to the ground of administrative law.

Prof. zw. dr hab. Barbara Adamiak – kierownik Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

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

Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001

