

Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej

Abstrakt

Zaproponowany/wybrany temat będzie ujęty w trzech odsłonach. Pierwsza dotyczy kwestii związanych z prawem powszechnie obowiązującym – wykonywanym i stosowanym przez organy – jako prawem służącym prawdzie. Wykonywanie prawa w tym zakresie obejmuje także problem prawdy w działalności prawotwórczej administracji publicznej podejmowanej na podstawie upoważnień szczegółowych lub generalnych. Druga odsłona poświęcona jest zagadnieniu prawdy z punktu widzenia jej zabezpieczenia proceduralnego, ustrojowego i materialnego podczas stosowania prawa administracyjnego. Trzecia rozważa sposób zabezpieczenia prawdy w działaniach administracji publicznej w ramach kontroli działalności, bezczynności i przewlekłości administracji publicznej przez sądy administracyjne.

Słowa kluczowe

prawda, cywilizacja, tworzenie prawa, wykonywanie prawa, administracja publiczna, sądy administracyjne, prawo materialne, prawo proceduralne i ustrojowe.

1. Wprowadzenie

Prawda jest stałym punktem odniesienia w życiu każdego człowieka. Od początku cywilizacji człowiek stara się ustalić m.in. relacje pomiędzy pojęciami, których używa w sferze myśli, a stanem rzeczywistości korespondującym z tymi pojęciami. Wskutek ułomności ludzkiej natury także i stosunek człowieka do prawdy jest w jakiś sposób ułomny, gdyż w zależności od sytuacji, w pewnych zakresach człowiek stara się to pojęcie traktować w sposób instrumentalny¹. W ten sposób prawda traktowana w założeniu wyjściowym jako ideał, wzorzec, wartość, jest wykorzystywana w działalności człowieka, w której za prawdę podaje się fałsz. W rozwoju cywilizacyjnym ludzkości niezwykle ważny jest moment, kiedy w sposób względnie znormatywizowany zadeklarowano byt wspólnot, związków publicznoprawnych jako opartych na

¹ Postprawda (ang. *post-truth*) opisuje realia kultury politycznej, w której fakty są mniej ważne w kształtowaniu opinii publicznej niż odwoływanie się do emocji i osobistych przekonań. W 2016 r. Oxford Dictionaries wybrało termin „postprawda” na słowo roku 2016. Według Oxford Dictionaries jest to termin odnoszący się do okoliczności albo opisujący okoliczności, w których obiektywne fakty wywierają mniejszy wpływ na kształtowanie opinii publicznej niż emocje i osobiste przekonania. Szerzej: M. Czarnecki, *Przymiotnik „post-prawdziwy” słowem roku*, www.wyborcza.pl, 16 listopada 2016 [dostęp 28.03.2017].

dobru, prawdzie i pięknie². Jednak droga prowadząca od zadeklarowania tych wartości „ponad” i „przedpaństwowych” w preambule konstytucji do utworzenia porządku prawnego systemowo wprowadzającego, zabezpieczającego i realizującego te wartości jest niezwykle trudna³. Świadczy o tym chociażby przekrojowo zróżnicowana jakość istniejących obecnie na świecie porządków prawnych.

Zaproponowany temat będzie ujęty w trzech odsłonach. Pierwsza dotyczy kwestii związanych z tworzeniem prawa powszechnie obowiązującego – wykonywanym i stosowanym przez organy – jako prawem służącym prawdzie. Wykonywanie prawa w tym zakresie obejmuje także problem prawdy w działalności prawotwórczej administracji publicznej podejmowanej na podstawie upoważnień szczegółowych lub generalnych. Druga odsłona podejmuje zagadnienia prawdy z punktu widzenia jej zabezpieczenia proceduralnego, ustrojowego i materialnego podczas stosowania prawa administracyjnego. Trzecia podejmuje sposób zabezpieczenia prawdy w działaniach administracji publicznej w ramach kontroli działalności, bezczynności i przewlekłości administracji publicznej przez sądy administracyjne. Pojęcia prawdy autorka używa w znaczeniu powszechnie przyjętym, nawiązującym do jej korespondencyjnego ujęcia arystotelesowskiego. Cywilizacja jest rozumiana jako stan kultury w obecnym momencie dziejowym.

2. Prawda w procesie prawotwórczym

Prawda stojąca przed ustawodawcą w postaci prawidłowo zdiagnozowanych określonych sfer stosunków społecznych wymagających regulacji z uwagi na zakotwiczone w nich konkretne problemy życia społecznego, państwowego i jednostki jest transponowana przy pomocy norm prawnych w stany powinnościowe⁴, których realizacja wskutek różnorodnych aktów stosowania prawa powinna tę rzeczywistość zmieniać. Odchodząc w tym miejscu od filozoficznych koncepcji normatywności prawa⁵, szczególnie z punktu widzenia specyfiki prawa administracyjnego, trzeba stwierdzić, że już

² Zob. tekst preambuły do Konstytucji RP z 1997 r.: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej [...]”.

³ Zob. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2183): „3. Uczelnie, pełniąc misję odkrywania i przekazywania prawdy poprzez prowadzenie badań i kształcenie studentów, stanowią integralną część narodowego systemu edukacji i nauki”.

⁴ W tym miejscu autorka podkreśla, że normom z uwagi na ich powinnościowy walor nauka zasadniczo, bo są wyjątki, nie przypisuje oceny prawdy. W filozofii prawa jako tradycyjne źródło normatywności prawa podaje się koncepcje woluntaryzmu, realizmu, refleksyjnego potwierdzenia, odwołania do autonomii. „Realisci twierdzą z kolei, że obowiązki, normy i wartości istnieją realnie; wypowiedzi normatywne mogą, w tym ujęciu, być prawdziwe lub fałszywe, jako, że opisują istniejące byty [...]”. Tak: B. Brożek, *Normatywność prawa*, Warszawa 2012, s. 37.

⁵ Np. prawo jako konwencja koordynacyjna, opierająca się na konwencji i prawdzie o wspólnej wiedzy w społeczeństwie o tej konwencji; prawo jako plan; ewolucyjna filozofia prawa. Szerzej na ten temat: B. Brożek, *op. cit.*, s. 249-299.

na samym początku zasadniczym problemem po stronie ustawodawcy jest zdiagnozowanie prawdziwych, rzeczywistych problemów społecznych kwalifikujących się do prawnej regulacji, a za tym problemem pojawia się kolejny dotyczący merytorycznej adekwatności, słuszności przyjętych rozwiązań normatywnych względem założonych celów prawodawczych generowanych prawdziwie zdiagnozowaną rzeczywistością⁶. Przy czym sztuką legislacyjną jest także odstępienie przez prawodawcę od zbytecznej regulacji, zastosowanie deregulacji, jak i zdecydowanie się na samoregulację. Kwestie te są stałym zagadnieniem nauki prawa, przy czym mają szczególne znaczenie dla tworzenia prawa administracyjnego, które tak wzniośle, ale zarazem prawidłowo i praktycznie jest rozumiane przez niektórych teoretyków jako idea porządku prawnego. Prawo administracyjne „wchodzi do gry”, kiedy to, co zamierza jednostka, człowiek, ma znaczenie dla określonych prawnych interesów publicznych, państwowych, społecznych, grupowych i odwrotnie, kiedy zajęcie się pojedynczym człowiekiem jako jednostką przez podmioty reprezentujące interes publiczny, dobro ogółu mieści się w tym interesie, który w pierwszej kolejności ma zabezpieczać godność człowieka⁷, a także jego

⁶ Tu się pojawia zatem problem dobra i słuszności przyjętych rozwiązań. W tym miejscu autorka zwraca uwagę na poglądy B. Brożka sformułowane na tle pojęcia „Gilotyny Hume’a” jako „związanej z [...] «prymatem faktu»”. Zdaniem B. Brożka: „Sprowadza się ono do uznania, że sądy o faktach są bardziej podstawowe niż twierdzenia normatywne (np. reguły moralne), w tym sensie, że stanowią swoisty wzorzec poznawczy. W epistemologii zaczynamy od pytania, jak najlepiej badać rzeczywistość i uzasadniać sądy o faktach, a dopiero wtórnie – jeśli w ogóle – zastanawiamy się, jakie zasady stosować w poznaniu moralnym czy prawnym”. B. Brożek podkreśla, że „Podręczniki do logiki skupione są niemal wyłącznie na rozumowaniach, w których przesłankami i wnioskami są zdania prawdziwe lub fałszywe, a zatem takie, które poprawnie lub niepoprawnie opisują rzeczywistość. Logika norm – jeśli w ogóle poświęcamy jej uwagę – traktowana jest jako pochodna systemów logicznych rządzących dyskursem teoretycznym. Trudno oprzeć się wrażeniu, że filozofowie uznają, iż pierwotną funkcją umysłu jest opisywać rzeczywistość, a pytanie, jak działać w świecie, to problem drugorzędny, taki, którym można się zająć dopiero wtedy, gdy już ustalimy odpowiednie fakty”. Autor ustawia się do kwestii prymatu faktu twierdząc: „Choć «prymat faktu» to pogląd, który narzuca się z wielką siłą, jest on po prostu fałszywy, gdyż pierwotną funkcją umysłu nie może być «opisywanie świata». [...] Zastanówmy się zatem, czy umysł, którego podstawową funkcją jest opisywanie świata, ma jakikolwiek ewolucyjny sens. Odpowiedź wydaje się oczywista: w świecie, w którym trzeba ciągle dostosowywać się do środowiska i toczyć ciągłą walkę o przetrwanie, umiejętność skonstruowania ogólnej teorii względności albo mechaniki kwantowej jest luksusem. Organizm nie potrzebuje bardzo precyzyjnej, złożonej koncepcji mikro- i makroświata. Znajomość fizyki czarnych dziur czy mechaniki macierzowej nie ma bezpośredniego znaczenia dla osobniczego przetrwania ani dla przetrwania gatunku. «Logika» ewolucji podpowiada, że nasze fundamentalne reprezentacje rzeczywistości nie muszą wiernie odzwierciedlać jej struktury – wystarczy, że będą użyteczne, pozwalając skutecznie działać. Wynika z tego, że nawet fałszywe obrazy rzeczywistości mogą być przydatne. Nasze wysiłki poznawcze nie sprowadzają się do biernej recepcji bodźców ze środowiska i konstruowania na ich podstawie prawdziwej wizji świata”. Tak: B. Brożek, *Myślenie. Podręcznik użytkownika*, Kraków 2016, s. 30 i n. Autorka, zgadzając się z tymi poglądami, twierdzi, że w procesie prawotwórczym warto jednak wyjść od względnego prymatu faktu, przy czym może być on neutralizowany ww. tezą końcową B. Brożka.

⁷ Zob. tekst preambuły do Konstytucji RP z 1997: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”.

prawo i zdolność faktyczną do samorealizacji⁸. Z punktu widzenia podjętego tematu prawo to powinno być tworzone w imię prawdy i powinno służyć prawdzie⁹.

Przyjmując, że parlament odzwierciedla istniejący układ sił politycznych, odrębnym zagadnieniem staje się najpierw jakość i relacja z prawdą (czyli „z prawdziwą rzeczywistością” stanowiącą źródło programów politycznych partii), treści aktów polityki, a następnie stopień przełożenia założeń treści tych programów przez przedstawicieli demokracji parlamentarnej na proces prawotwórczy. W tym przypadku, w realiach polskich rząd o proveniencji układu politycznego w sejmie przygotowuje projekty ustaw¹⁰ będące odzwierciedleniem polityki rządu¹¹, determinując tym samym w pewien sposób proces legislacyjny, przy czym trzeba pamiętać, że to jednak nie tylko rząd kształtuje swoją politykę, ponieważ ta polityka koresponduje z programami politycznymi partii większości parlamentarnej, która posługuje się jako narzędziem skuteczności działania pozaprawnym pojęciem dyscypliny partyjnej. Patrząc z perspektywy prawdy na status

⁸ Na temat genezy pojęcia samorealizacji zob.: K. Kurosz, *Samorealizacja osoby ludzkiej jako element dóbr osobistych* Zbigniewa Radwańskiego. *Uwagi na temat ochrony dóbr osobistych w świetle koncepcji psychologicznej Abrahama Masłowa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, R. XXV, z. 3, s. 465 i n.

⁹ Tezę tę od strony technicznej tworzenia prawa zabezpiecza § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283):

1. Podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:
 - 1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
 - 2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
 - 3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;
 - 4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
 - 5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.
2. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, jeżeli projekt ten nie jest opracowywany na podstawie założeń, należy w szczególności:
 - 1) ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie;
 - 2) określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy;
 - 3) ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów;
 - 4) sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa;
 - 5) określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych alternatywnych oraz ustalić źródła ich pokrycia;
 - 6) dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

¹⁰ Zgodnie z art. 123 Konstytucji RP: „1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów”. Na ten temat odpowiednio por.: M. Stec, *Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017, s. 346 i n.

¹¹ Zgodnie z art. 146 Konstytucji RP: „1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”.

ustawodawcy, nie można pomijać oczywistego faktu, że w pewien sposób ustawodawca stanowi funkcję układu politycznego. W tym miejscu pojawia się swoista zależność pomiędzy prawem a polityką. Akty polityki, w tym akty polityki partii politycznych, powinny mieścić się w ramach zasad prawa demokratycznego państwa prawnego, choć ich treść oczywiście nie jest bezpośrednio determinowana przez prawo¹². Ich treść podejmuje postulaty i programy dotyczące wytworzenia i podziału dóbr istotnych z punktu widzenia instytucji państwa, społeczeństwa i człowieka, a także sposobu funkcjonowania państwa, społeczeństwa i jednostki¹³. Patrząc na powyższe zależności, można zauważyć, że rzetelność, oparcie na prawdzie jako punkcie wyjścia treści aktów polityki generuje prawdę w sferze określenia zapotrzebowania społecznego na rzeczywiste konkretne efekty rozwiązań prawotwórczych. Rozwiązania te powinny – wykorzystując atrybut instrumentalności prawa¹⁴ – dążyć do wytworzenia trafnych, uzasadnionych, bardziej szczegółowych stanów prawnych i faktycznych, stanowiących zarazem rozwiązanie rzeczywistych problemów. A zatem manipulowanie polityką, tworzenie i propagowanie haseł nieznajdujących się w autentycznej korespondencji z rzeczywistością może rzutować na stopień służenia prawdzie przez działania ustawodawcy. Na to wszystko nakłada się relacja pomiędzy partiami a pojedynczym człowiekiem, stopień jego ustrukturalizowania społecznego i politycznego, znajomości programów politycznych i zdolności ich oceny, motywów, którymi kieruje się podczas procesu wyborczego lub ich braku.

Oczywiście na podniesione zagadnienia trzeba patrzeć przez instytucję mandatu wolnego¹⁵ i szeregu pozostałych instytucji parlamentarnych i konstytucyjnych tworzących niezależność posła jako członka parlamentu, ale niewątpliwie warto mieć na uwadze zasygnalizowane zagadnienia jako swoiste determinanty „prawdy społecznej”, rzeczywistego stanu rzeczy sfery stosunków społecznych, które chce uregulować ustawodawca. Zatem i z rzetelnością trzeba podchodzić do prawdy w diagnozowaniu i tworzenia modelu rozwiązywania problemów społecznych zawartych w aktach polityki, gdyż w pewnych sytuacjach ich tezy mogą przeistoczyć się w treść rozwiązań normatywnych. W konsekwencji akty polityki administracyjnej w szerokim tego słowa znaczeniu powinny być przygotowywane przez autentycznych prawdziwych fachowców i oparte na prawdzie, gdyż znaczenie tych aktów w życiu społecznym jest nie do przecenienia. Dostrzegając potencjalne rozchwianie wyników procesu prawotwórczego ustawodawcy w stosunku do standardów konstytucji i wychylenie się ich poza zasady i standardy państwa prawnego, ustrojodawca przewiduje określone mechanizmy powściągnięcia takiej sytuacji. Stanie na straży prawa przez Prezydenta RP¹⁶ i konstytucyjności aktów

¹² Na temat istoty aktów polityki administracyjnej zob. J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 312 i n.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Na temat instrumentalności prawa jako jego zdolności do kształtowania zmian w rzeczywistości zob.: S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017, s. 26 in.

¹⁵ Zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP: „1. Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”.

¹⁶ Zgodnie z art. 126 Konstytucji RP: „1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. Prezydent Rzeczypospolitej

normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny¹⁷ to nie tylko dbanie o spójność systemu prawa z Konstytucją, o prymat ducha prawa nad jego literą, ale zabezpieczenie funkcjonowania w obrocie prawnym i przez to społecznym podstawowych wartości konstytucyjnych, w tym i tytułowej prawdy. W związku z tym m.in. w imię prawdy, szczególnej rozważa wymaga ułożenie relacji kompetencyjnych pomiędzy ustawodawcą i Prezydentem RP w procesie legislacyjnym i optymalna konstrukcja statusu prawnego Trybunału Konstytucyjnego, który jest gwarantem konstytucyjności polskiego porządku prawnego. Nie budzi wątpliwości, że organ ten powinien zachować zgodną z konstytucyjną zasadą podziału władzy określoną sferę niezależności ustrojowo-organizacyjnej od ustawodawcy i od istniejącego układu sił politycznych. Jego prawny byt leży bezsprzecznie w interesie suwerena, gdyż nawet ustawodawca nie może „normatywnie” wszystkiego. Sam byt prawny i kontrola sprawowana przez odpowiednio niezależny TK uwiarygadnia zatem instytucję państwa w ramach przyjętego przez niego systemu wartości. Rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczą szczegółowych ocen sfery normatywnej według kryterium konstytucyjności, przy czym trzeba mieć na uwadze, że sfera normatywna przekłada się przecież podczas stosowania prawa na rzeczywistość. Zahamowanie skutecznej i efektywnej kontroli konstytucyjności prawa doprowadza w efekcie do prawnego bytu norm prawnych niespełniających wymogu konstytucyjności, co może w praktyce generować stany rzeczywiste niezgodne z konstytucją.

Z powyższymi zagadnieniami związku prawa z prawdą równolegle egzystują kolejne, związane z procesami prawotwórczymi powierzonymi organom administracji publicznej. I w tym przypadku pojawia się pytanie o rzeczywistą potrzebę tworzenia danego typu aktu normatywnego jako korespondującego w rzeczywistymi problemami regionalnego, ponadlokalnego i lokalnego życia społecznego, zgodność upoważnienia do wydania aktu z konstytucją i na koniec normatywny i faktyczny sposób wykonywania tego prawotwórczego uprawnienia przez właściwe organy administracji publicznej.

Podsumowując tę część artykułu, w nawiązaniu do tytułowego zagadnienia trzeba stwierdzić, że zgodnie z konstytucyjną zasadą legalności i praworządności działalność administracji publicznej opiera się na prawie powszechnie obowiązującym¹⁸, przy czym prawo ma służyć prawdzie. A zatem jej działalność wobec prawdy jest funkcją prawa wobec prawdy. Samym normom jako wypowiedziom powinnościowym nie możemy

czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”.

¹⁷ Zgodnie z art. 188. Konstytucji RP: „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”.

¹⁸ Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

przypisać atrybutu prawdy. Prawda jest zatem bytem idealnym, samoistną obiektywną wartością usytuowaną poza systemem prawa, której prawo powinno służyć¹⁹. Prawda jest też wartością, na ochronę której normy prawa administracyjnego są w pewnym przypadkach szczególnie nakierowane. Prawda nie jest jednak wartością samego prawa, zasadniczo nie stanowi jego atrybutu²⁰. Możemy jednak weryfikować z prawdą genezę ich powstania, a także możemy oceniać, czy zaistniałe w rzeczywistości zmiany wynikające ze zdolności prawa do wywoływania zmian w rzeczywistości są adekwatne do celów i motywów prawodawcy (słuszne, racjonalne).

Jednocześnie w nauce i orzecznictwie sądowym podnoszone są argumenty, w myśl których organy administracji publicznej nie mają kompetencji do samodzielnej oceny zgodności stosowanego prawa z ustawą i konstytucją. Jedynie w relacjach pomiędzy prawem europejskim i ratyfikowanymi za zgodą Sejmu międzynarodowymi umowami, niezgodność norm polskiej ustawy z normami aktu prawa międzynarodowego lub europejskiego zweryfikowana samodzielnie przez właściwe organy oznacza powinność samodzielnego stosowania przez organy w pierwszej kolejności norm prawa europejskiego i wskazanych umów międzynarodowych²¹. W związku z tym możliwości odstąpienia przez administrację publiczną od wykonywania norm niesłużących prawdzie jest znikoma i oparta na przypadkach oczywistej niekonstytucyjności norm prawnych.

Porządek konstytucyjny państwa potencjalnie zapewnia normy i instytucje normatywne, które rządzą procesem prawotwórczym w założeniu idealnym w ten sposób, aby normy prawa materialnego, ustrojowego i procesowego odpowiadały standardom konstytucyjnym włącznie z instytucjami przeciwdziałającymi w praktyce, kiedy utworzone prawo okaże się niekonstytucyjne. Problem relacji pomiędzy normami i wartościami konstytucyjnymi, w tym prawdą a treścią danej normy, tkwi zasadniczo w procesie prawotwórczym i sferze normatywnej i powinien być monitorowany przez ustawodawcę²², sądy, organy administracji publicznej, podmioty spoza ustroju władzy i kontrolowany na uprawniony wniosek przez Trybunał Konstytucyjny i odpowiednio sądy administracyjne.

3. Prawda podczas wykonywania prawa przez organy administracji publicznej

Problem prawdy jest szczególnie widoczny podczas stosowania prawa przez organy administracyjne, kiedy abstrakcyjna i generalna norma prawa powszechnie obowiązującego znajduje zastosowanie do indywidualnego podmiotu w skonkretyzowanym stanie

¹⁹ Na temat relacji pomiędzy wartościami a prawem, zob. J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017, s. 37 i n.

²⁰ Por. S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 35.

²¹ Zob. art. 91 ust. 2-3 Konstytucji RP. Szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 132 i n.

²² Zob. art. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524): „1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi: 5) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; 6a) analizę wykonywania wyników z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa”.

faktycznym. W ten sposób są wydawane decyzje administracyjne. W związku z tym przed właściwym organem staje kwestia wszechstronnego i dokładnego ustalenia stanu faktycznego. Stosowanie prawa administracyjnego polega na zweryfikowaniu przez właściwy organ, czy z określonym stanem faktycznym wyłożona przez niego norma prawa administracyjnego wiąże określone prawem skutki prawne. Problematyka stosowania norm prawa administracyjnego z perspektywy prawdy podejmuje co najmniej trzy zagadnienia. Pierwszy problem to kwestia generalnego służenia prawdzie jako wartości przez treść danej normy, względnie wprost chronienie prawdy, czyli regulacja zagadnień związanych wprost z prawdą przez normę. W tym przypadku chodzi tutaj o szeroko rozumiany depozyt prawdy w normach prawa materialnego. Drugi problem to zapewnienie przez normy prawa proceduralnego dochodzenia przez organ do prawdy w ustaleniach stanu faktycznego. Trzeci problem to wypreparowanie, „wyrwanie” procesu stosowania prawa spod merytorycznych zależności, jakie wynikają z ustrojowych i organizacyjnych powiązań pomiędzy organami i zapewnienie ustrojowych pojęć i instytucji służących prawdzie. Mechanizm wydawania decyzji administracyjnej powinien być ujednolicony bez względu na to, czy decyzja jest wydawana przez organ scentralizowany, zdecentralizowany, skoncentrowany czy zdekoncentrowany.

Z punktu widzenia działalności administracji publicznej od strony proceduralnej ustawodawca polski i prawodawca europejski są w stanie stworzyć powtarzalne, jednolite standardy zabezpieczające uniwersalne dochodzenie do prawdy w ramach postępowania administracyjnego, którego zasadniczym celem jest zastosowanie prawa w konkretnym przypadku wobec zindywidualizowanych podmiotów w postaci stron postępowania²³. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje cały szereg zasad i instytucji, które mają służyć ustaleniu prawdy materialnej”²⁵. Wskazany przepis zawiera zasadę prawdy obiektywnej. Jednak na wypadek braku pełnej skuteczności w tym zakresie, zgodnie z treścią art. 81a k.p.a.: „§ 1. 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. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; 2) jeżeli

²³ Zob.: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej – niewiążący akt przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r., mający charakter zaleceń i stanowiący konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji” wobec administracji unijnej i administracji narodowych, zawartego w art. 41 Karty Praw Podstawowych, znajdujący zastosowanie do postępowania administracyjnego.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 250 z późn. zm.

²⁵ Szerzej: A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017, s. 977 i n.

przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”. Przytoczony przepis zawiera proceduralną instytucję, zasadę (?) rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony w kwalifikowanym przypadku „niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego”. Ustawodawca przewiduje rozstrzygnięcie na korzyść strony „niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego” w ramach stosowania norm prawa materialnego, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia.

Na samym początku trzeba zauważyć, że stosowanie tego przepisu jest ograniczone podmiotowo-przedmiotowo wobec wskazanych w nim wyraźnie stron. Ustawodawca zarazem wyłącza stosowanie wskazanej zasady. Już na samym początku autorka zwraca uwagę na nieostrość pojęcia „niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego”. Sposób sformułowania przesłanek wyłączających odwołuje się bardziej potocznie, obrazowo, skrótowo niż doktrynalnie, do pojęcia spornych interesów uczestniczących stron²⁶, a także do refleksowego oddziaływania treści decyzji na interesy osób trzecich, tzw. zainteresowanych²⁷, których ustawodawca nie nazwał stronami. Ta ostatnia konstrukcja nawiązująca do pojęcia interesów osób trzecich „literalnie” poszerza zakres omawianych wyłączeń w oderwaniu od pojęcia strony postępowania administracyjnego. Powstaje pytanie: 1) czy chodzi tutaj o osobę trzecią, jednak w znaczeniu biernej strony postępowania, która nie wszczęła postępowania, nie ma jednak ww. spornych interesów i nie oczekuje na zasadnicze rozstrzygnięcie, tylko jest zainteresowana stopniem zgodnej z prawem ochrony swoich interesów prawnych podczas wydawania decyzji; 2) czy o osoby, które z uwagi na prawem refleksowo kwalifikowane interesy faktyczne stanowią owe ustawowe „osoby trzecie”. Przed doktryną i orzecznictwem stanie zatem problem nadania znaczenia temu terminowi w świetle nowych uwarunkowań wydawania decyzji związanych m.in. z pojęciem decyzji w sprawach masowych.

Wyłączenie ustawowe art. 81a § 2 k.p.a. nawiązuje także do wykładni wskazanych w przepisie pojęć nieoznaczonych, które nabierają znaczenia w realiach danej zindywidualizowanej sprawy z zakresu administracji publicznej w świetle aksjologii danej ustawy i konstytucji. A zatem od sposobu interpretacji pojęcia ważny interes publiczny, w tym istotnych interesów państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego zależy możliwość zastosowania w sprawie instytucji rozstrzygnięcia wątpliwości w stanie faktycznym na korzyść strony. W konsekwencji chronienia ww. wartości ustawodawca wyłączył wprost stosowanie instytucji/zasady ww. korzyści w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych. Oceniając omawiane rozwiązania, autorka podnosi i sygnalizuje, czy z uwagi na poważny zakres ww. wyłączeń można mówić o zasadzie instytucji rozstrzygnięcia wątpliwości w stanie faktycznym na korzyść strony. Zarazem duży zakres ustawowych wyłączeń generuje pytanie, jakie rozwiązanie (co?) ma miejsce w przypadku zaistnienia stanu spełniającego

²⁶ Na temat niespornego charakteru prawa administracyjnego zob.: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 71-73.

²⁷ Na temat osoby interesowanej zob.: *ibidem*, s. 355-356.

przesłanki wyłączeń w powiązaniu z „niedającymi się usunąć wątpliwościami co do stanu faktycznego”. W tym miejscu powstaje problem, czy w przypadku zaistnienia przesłanki do wyłączenia ww. instytucji/zasady rozstrzygania wątpliwości w stanie faktycznym na korzyść strony znajduje zastosowanie zasada odwrotna/przeciwna wynikająca z argumentacji *a contrario*. Wiele przemawia za tym, że taki zamysł aksjologiczny posiada prawodawca. A zatem w omawianej regulacji zasadę mogą tworzyć wzorce objęte omówionymi włączeniami. Wszystko zależy od przyjętej techniki legislacyjnej.

Przechodząc do kolejnych problemów, trzeba w tym miejscu zauważyć, że nie uległ jednak normatywizacji tetryczny model stosowania norm prawa administracyjnego, w ramach którego ma miejsce akt subsumcji. W konsekwencji mając na uwadze etapy stosowania prawa, którymi są: ustalenie mocy wiążącej normy; wykładnia normy, ustalenie stanu faktycznego relewantnego dla wyłożonej uprzednio normy, przełożenie stanu faktycznego na język normy, subsumcja, sformułowanie rozstrzygnięcia i uzasadnienie, jeżeli to ostatnie jest wymagane prawem, trzeba stwierdzić, że organy administracji publicznej w tym zakresie posiłkują się dorobkiem doktryny i orzecznictwa sądowoadministracyjnego²⁸. Prawda z perspektywy etapów stosowania prawa znalazła już swoje opracowanie w doktrynie²⁹, w związku z czym autorka zwraca uwagę na kwestie, które pojawiły się w tym zakresie w związku z ostatnią nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego. Wiodącym zagadnieniem dla prawidłowego zastosowania prawa jest wykładnia przepisu (normatywizacja przepisu), gdyż to z norm z niego wyprowadzonych wynikają atrybuty stanu faktycznego, do którego norma ma zastosowanie.

Nauka prawa administracyjnego podnosi wymóg stosowania pełnej wykładni przy pomocy wszelkich dyrektyw interpretacyjnych, a to w tym celu, aby interpretator mógł poprawnie zweryfikować proces dekodowania treści przepisu³⁰. W myśl art. 7a k.p.a.: „§ 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych”. Wskazany przepis stanowi wzorzec rozstrzygania w przypadku pozostawania wątpliwości co do treści normy prawnej, przy czym wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, kiedy przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. A zatem stosowanie tego przepisu jest ograniczone podmiotowo-przedmiotowo wobec wskazanych w nim stron. W odniesieniu do zakresu wyłączeń odpowiednio adekwatne są uwagi autorki co do zakresu wyłączeń, o których jest mowa w art. 81a § 2 k.p.a.

²⁸ Por. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 380 i n.

²⁹ Zob. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 639 i n.

³⁰ Szerzej: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.

Podsumowując ogólnie treść art. 7a i art. 81a k.p.a. nie sposób nie dostrzec swoistej techniki legislacyjnej, którą posłużył się ustawodawca. Przepisy te mają korzystną treść dla wskazanych w nich podmiotów administrowanych, jednak zakres zastosowanych wyłączeń ogranicza zakres tych ustawowych proceduralno-materialnoprawnych uprawnień dla ww. stron postępowania.

4. Zagadnienia prawdy w ramach sądowej kontroli działalności administracji publicznej

Trzeba zacząć od tego – w odniesieniu do treści art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹, dalej w skrócie p.p.s.a., określającym przedmiot kontroli sądów administracyjnych – że sąd administracyjny nie zawsze będzie dokonywał kontroli w zakresie prawidłowości, czyli zgodności z prawem postępowania wyjaśniającego w przedmiocie ustalenia stanu faktycznego. Wynika to stąd, że nie dla wszystkich rodzajów form działania organu w nim wskazanych, w równym stopniu relewantne jest publicznoprawne ustalenie przez organ stanu faktycznego w prawem określonej procedurze w kontekście zastosowalności hipotezy normy prawa administracyjnego³². Takie działanie ma miejsce zasadniczo m.in. podczas kontroli zgodności z prawem aktów administracyjnych, przy czym sąd bada, czy działające w sprawie organy zgodnie z prawem ustaliły stan faktyczny. Sąd dokonuje aktu sądowej kontroli, bazując na stanie faktycznym wynikającym z akt sprawy przy jednoczesnej ocenie, czy ten stan faktyczny jest wynikiem prawidłowo przeprowadzanego postępowania administracyjnego/wyjaśniającego.

Zgodnie z treścią art. 134 p.p.s.a. „§ 1. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. § 2. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności”. W myśl art. 145 p.p.s.a. „§ 1. Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie: 1) uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; 2) stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach; 3) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. § 2. W sprawach skarg na decyzje i postanowienia wydane w innym postępowaniu, niż uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1369.

³² Szerzej i kompleksowo: J. Jaśkiewicz, *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. II, Warszawa 2017, s. 67 i n.

w administracji, przepisy § 1 stosuje się z uwzględnieniem przepisów regulujących postępowanie, w którym wydano zaskarżoną decyzję lub postanowienie. § 3. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, sąd stwierdzając podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, umarza jednocześnie to postępowanie”.

Zasadniczo sąd administracyjny nie prowadzi własnego samodzielnego postępowania co do stanu faktycznego kontrolowanej sprawy. Zgodnie z art. 106 p.p.s.a.: „§ 3. Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. § 4. Fakty powszechnie znane sąd bierze pod uwagę nawet bez powołania się na nie przez strony. § 5. Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego”.

Warto zauważyć, że bardzo ciekawe wnioski co do zakresu kontroli sądu administracyjnego w przedmiocie stanu faktycznego można wyprowadzić na przykładzie aktów powołania (i w konsekwencji odwołania) na stanowiska dyrektora instytucji kultury jako aktów o podwójnym charakterze: tj. aktów publicznoprawnych, a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy³³. Trzeba zacząć od tego, że orzecznictwo sądowe nie jest jednolite, gdy chodzi o dopuszczalność zaskarżania zarządzeń organu gminy, będącego jednocześnie organizatorem w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wydanych w trybie art. 15 tej ustawy (powołanie i odwołanie dyrektora instytucji kultury). W tym zakresie można wyodrębnić linię orzecniczą, która prezentuje pogląd o podwójnym charakterze aktów powołania (i w konsekwencji odwołania) na te stanowiska jako aktów publicznoprawnych, a zarazem aktów wywołujących skutki w sferze prawa pracy³⁴. Podstawą prawną do wniesienia skargi jest w takim przypadku treść art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Z punktu widzenia interesującego nas tematu, trzeba wskazać, że kolejnym, kontrowersyjnym w orzecznictwie zagadnieniem pozostaje zakres kontroli zarządzeń, które stanowią wskazany wcześniej akt o podwójnym charakterze. W tym kontekście przywołać należy stanowisko prezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 1672/15 i 3 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 2693/11, ograniczające zakres kontroli tych zarządzeń do zachowania

³³ Zob. na ten temat szerzej: wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2015 r. II SA/Łd 570/15, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 28.03.2017].

³⁴ Zarówno bowiem akt powołania, jak i odwołania ze stanowiska gminnej instytucji kultury mają charakter publicznoprawny, są aktami podjętymi w sprawie z zakresu administracji publicznej, podejmowane są na podstawie przepisów prawa publicznego, w wykonaniu zadań publicznych przypisanych gminie i realizowanych za pomocą środków publicznych. Podwójny charakter tych aktów nie może pozbawiać możliwości objęcia ich kontrolą pod kątem zachowania przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów dotyczących aktu odwołania dyrektora jednostki samorządowej o charakterze publicznoprawnym (por. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2015r., sygn. akt II OSK 1672/15 oraz z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2693/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2526/11, wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp 28.03.2017].

przewidzianych w przepisach publicznoprawnych wymogów, dotyczących aktu odwołania dyrektora instytucji kultury oraz stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wyrażone w wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1320/14 (dostępnym w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), rozszerzające zakres wspomnianej kontroli również na badanie przesłanek uzasadniających odwołanie. W orzecznictwie jest podnoszone stanowisko ograniczające zakres badania skarżonych aktów administracyjnych do kwestii związanych z zachowaniem wymogów ich podjęcia, określonych w przepisach prawa o charakterze publicznym. To natomiast, czy wskazana w zarządzeniu przyczyna odwołania jest rzeczywista i prawdziwa, podlega kontroli sądu powszechnego – sądu pracy w toku ewentualnego postępowania z zakresu prawa pracy³⁵. Stanowisko to wydaje się być uzasadnione w kontekście regulacji określonej w art. 69 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁶, która w odniesieniu do stosunku pracy na podstawie powołania odsyła do przepisów dotyczących umów o pracę na czas nieokreślony, z wyłączeniem przepisów regulujących tryb postępowania przy rozwiązywaniu umów o pracę oraz rozpatrywanie sporów ze stosunku pracy, w części dotyczącej orzekania o bezskuteczności wypowiedzeń i o przywracaniu do pracy.

Regulacja wspomniana wyłącza, w myśl omawianej linii orzeczniczej, możliwość kontrolowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasadności odwołania, czyli badania, czy wskazane w zarządzeniu przyczyny uzasadniające odwołanie faktycznie zaistniały. Co istotne, w charakterze argumentacji podnoszona jest teza, w myśl której sąd administracyjny pozbawiony jest instrumentów prawnych, pozwalających na przeprowadzenie takiej kontroli, wobec ograniczeń w zakresie postępowania dowodowego (art. 106 § 3 p.p.s.a.), zaś regulacja przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (w tym również w zakresie postępowania dowodowego) obejmuje postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną lub w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.). Co do zasady, przepisy te nie mają zatem zastosowania w sprawach administracyjnych o innym charakterze. Zarządzenie organu gminy (organizatora), wydawane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie jest indywidualną sprawą administracyjną, podlegającą regulacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wszelkie zatem sformułowane w skardze zarzuty, związane z naruszeniem tych przepisów, poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, nie są uzasadnione.

Wskazany przykład prezentuje dyskurs w przedmiocie zakresu specyfiki kontroli sądowej w zakresie ustaleń faktycznych dokonanych przez organy wydające akty o podwójnym publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze.

Zakres kontroli sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny determinowany jest treścią art. 183 p.p.s.a., zgodnie z którym: „§ 1. Naczelny Sąd Administracyjny

³⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt I PK 200/12, OSNP 2014/2/19.

³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1502.

rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych”. Istotne jest przy tym, że skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.). Z powyższego wynika, z perspektywy interesującego nas tematu, że NSA kontroluje zarówno pominięcie przez sąd I instancji uchybień w postępowaniu administracyjnym w zakresie ustaleń organu co do stanu faktycznego, jeżeli uchybienia te mają znaczenie dla wyniku sprawy, jak i brak wskazań i oceny sądu I instancji w przedmiocie bezsprzecznych ustaleń stanu faktycznego, z którym były łączone lub nie przez organ normy prawa materialnego. Kontroli NSA podlega także weryfikacja, w jaki sposób sąd I instancji ocenił wykładnię prawa i trafność jego zastosowania w sprawie przez organ, co ma pośrednio istotne znaczenie dla legalności aktu stosowania, czy szerzej wykonywania prawa przez administrację publiczną. Trzeba jednak w tym miejscu wskazać, że poza przypadkami branej z urzędu pod uwagę nieważności postępowania, skuteczność i efektywność skargi kasacyjnej jest uzależniona od rzetelności wniesionej skargi kasacyjnej sporządzanej przez profesjonalnych pełnomocników.

5. Wnioski końcowe

Powracając w tym miejscu bezpośrednio do prawdy jako wyznacznika cywilizacyjnego w działaniach administracji publicznej, trzeba mieć na uwadze, że podmioty realizujące zadania publiczne, a zatem i pewne kategorie interesów publicznych, coraz częściej znajdują się poza ustrojem administracji publicznej, przynależąc do niej jedynie funkcjonalnie właśnie przez wykonywane zadania publiczne. Funkcjonalna administracja wykonywana przez społeczeństwo obywatelskie nie może mijać się z prawdą o tym, jaki jest rzeczywisty cel przyjęcia takiego modelu administrowania. Chodzi w tym przypadku o współdziałanie z państwem, a nie o konkurencję z państwem i przejmowanie władzy dla samej władzy z pominięciem wartości istoty współdziałania. Współczesny ustawodawca, wprowadzając, deklarując w porządku prawnym prawa i wolności człowieka, a także jego powinności (o których ostatnio nie tyle nauka, co praktyka życia codziennego zapomina), wpisuje do systemu norm prawdziwe, odkodowane, zobiektywizowane relacje pomiędzy ludźmi, podmiotami prawa wynikające z istoty człowieczeństwa. Normatywizacja czyni te relacje powinnymi, odbierając im przymiot prawdy czy fałszu, chociaż ich geneza powinna i musi być w państwie prawa oparta na prawdzie rozumianej jednolicie jako wartość, chociaż na różnych stopniach abstrakcji³⁷. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze dzisiejsze uwarunkowania cywilizacyjne współczesnego ustrojodawcy

³⁷ Wystarczy porównać, w jaki sposób ustawodawca określa w k.p.a. zakres i głębokość/poziom ustaleń stanu faktycznego przy jednolicie uniwersalnie rozumianej prawdzie dla: postępowania zwyczajnego, postępowania uproszczonego, współdziałania organów, mediacji, ugody, rozstrzygnięcia w drodze milczenia: przez upływ czasu i przez brak sprzeciwu.

i ustawodawcy, który funkcjonuje w zmienionej formule suwerenności państwa, który przekazał część władzy ustawodawczej na rzecz podmiotów publicznoprawnomiędzynarodowych, który jest zobowiązany do przestrzegania i realizowania międzynarodowego i europejskiego porządku prawnego i który staje się graczem na rynku globalnym, gdzie stawką jest legalna pozycja przetargowa „jeszcze” państwowych interesów, ale znajdujących się we wzajemnych relacjach z innymi interesami o różnej proveniencji. Na to zjawisko globalizacji nakłada się zjawisko decentralizacji administracji publicznej nawiązujące do regionalizacji, ponadlokalności i lokalności. Egzystuje w porządku prawnym przekazywanie upoważnień ustawowych do tworzenia prawa miejscowego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że powinnościami te działania powinny na wszystkich poziomach ustrojowych i organizacyjnych opierać się na prawdzie jako punkcie wyjścia dla podejmowanych działań prawnych i faktycznych.

Nie można zapominać o tym, że ustawodawca i władza wykonawcza, a szerzej administracja publiczna służą wprost prawdzie jako wartości, regulując odpowiednio prawotwórczo i wykonawczo takie sfery stosunków społecznych jak sfera oświaty, wychowania, szkolnictwa wyższego, pomoc społeczna, innowacyjność, zarządzanie ryzykiem, statystyka, stany klęski żywiołowej. Z prawdą związana jest nieodmiennie tolerancja i poszanowanie drugiego człowieka. Prawda jest czynnikiem pozwalającym diagnozować dobro i piękno.

Przechodząc podsumowująco do znaczenia prawdy w działalności administracji publicznej trzeba stwierdzić, że dążenie do prawdy stanowi względnie zunifikowane przez odpowiednie procedury zespolone jednorodne zadanie publiczne administracji publicznej do wykonania. To, co powinna wykonać w rzeczywistości administracja publiczna, ma być prawdziwe i w swoim działaniu administracja powinna opierać się na prawdzie. Prawda w przedmiocie stopnia realizacji celów i zadań publicznych, a nie ubarwione i ufryzowane sprawozdania, jest zasadniczym kryterium efektywności i sprawności działania administracji publicznej. Ta konkluzja nawiązuje zatem do kryteriów kontroli działalności administracji publicznej. Jeżeli mówimy o kryterium legalności działania administracji publicznej, to w istocie chodzi o to, czy naprawdę administracja działa na podstawie i w ramach prawa. Jeżeli mówimy o kryterium praworządności, to także mamy w pewien sposób na myśli, czy działanie administracji jest naprawdę zgodne z założeniami systemu prawa; i jeżeli weźmiemy pod uwagę dodatkowo prawdę jako wartość nieobojętą dla prawa, czy prawo w znaczeniu materialnym, proceduralnym i ustrojowym służy prawdzie.

The truth as a sign of civilisation in respect of public administration operation

Abstract

Proposed/chosen topic will be presented in three pillars. The first one concerns issues related to generally binding law – enforced and applied by authorities – as a law serving the truth. The enforcement of law in this regard involves also a problem of truth in lawmaking operation of public administration undertaken on the basis of detailed or general authorisations. The second pillar delves into the issue

of truth from a point of view regarding its procedural, institutional and substantive protection whilst enforcing administrative law. The third pillar deals with a method of protection over the truth in operation of public administration within administrative courts' review of operation, failure to act and lengthiness of public administration.

Key words

truth, civilisation, lawmaking, enforcement of law, public administration, administrative courts, substantive law, procedural and institutional law.

Dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz – profesor nadzw. UJ w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wykaz literatury

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Brożek B., *Myślenie. Podręcznik użytkownika*, Kraków 2016
- Brożek B., *Normatywność prawa*, Warszawa 2012
- Czarnecki M., *Przymiotnik „post-prawdziwy” słowem roku*, www.wyborcza.pl, 16 listopada 2016 [dostęp 28.03.2017]
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006
- Jaśkiewicz J., *Prawda jako aksjomat postępowania przed sądem administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. II, Warszawa 2017
- Kurosz K., *Samorealizacja osoby ludzkiej jako element dóbr osobistych Zbigniewa Radwańskiego. Uwagi na temat ochrony dóbr osobistych w świetle koncepcji psychologicznej Abrahama Masłowa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2016, R. XXV, z. 3
- Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. II, Warszawa 2017
- Stec M., *Założenia aksjologiczne rządowego procesu legislacyjnego i ich realizacja*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017
- Stelmach J., *Spór o wartości podstawowe w prawie*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, T. I, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016