

# Przemysław Krzykowski

---

## Znaczenie zasady praworządności przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej

---

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 215-230

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Przemysław Krzykowski**  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

## **Znaczenie zasady praworządności przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej**

Jedną z podstawowych form stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej jest wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Wobec powyższego istotne jest ustalenie przepisów prawa administracyjnego, które mogą być podstawą prawną owych rozstrzygnięć. W prawie administracyjnym zakres związania organu prawem określa zasada praworządności. Zasada ta, zwana także zasadą legalności i praworządności, wyrażona jest w art. 6 k.p.a.<sup>1</sup>, który stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa oraz w art. 7 k.p.a., w którym jest mowa o tym, że organy administracji publicznej w toku postępowania stoją na straży praworządności. Jest to zasada pierwszoplanowa, gdyż wszystkie pozostałe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w niej znajdują uzasadnienie<sup>2</sup>.

Zasada praworządności jest także kluczową zasadą konstytucyjną. Artykuł 7 Konstytucji<sup>3</sup> określa, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Ponadto wynika ona także z zasady demokratycz-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>2</sup> Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z europejskimi standardami funkcjonowania administracji publicznej, zasada praworządności określona w art. 4 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji ma znacznie szerszy wymiar. „Dobra praktyka administracyjna”, o której mówi ten kodeks, jest pojęciem szerszym niż „przestrzeganie prawa”. Por. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2005, s. 15. Takie pojęcia, jak „dobra administracja” czy „dobre zarządzanie”, używane są również w ustawach określających zakres kontroli ombudsmanów i sprawowaniu przez nich ochrony praw obywateli i innych podmiotów. Tak więc nie wszystkie działania administracji obejmuje kryterium przestrzegania prawa. Por. J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 22 i n.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

nego państwa prawnego opisanej w art. 2 Konstytucji. Analogiczne postanowienie zawiera art. 120 Ordynacji podatkowej<sup>4</sup>. Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, interpretowanymi w sposób ścisły i z odrzuceniem zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone” w odniesieniu do organów władzy publicznej. Nakłada ona na ustawodawcę obowiązek nienaruszania innych przepisów konstytucyjnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych, wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji<sup>5</sup>.

Nadanie tak wysokiej rangi omawianej zasadzie skłania do postawienia pytania o jej relacje z pozostałymi zasadami postępowania. W praktyce w niektórych wypadkach może bowiem dochodzić do konfliktu pomiędzy poszczególnymi zasadami w procesie wydawania decyzji administracyjnej. Trafny wydaje się pogląd J. Zimmermanna, że „wszystkie zasady ogólne mają dla państwa prawa niezaprzeczone znaczenie, które należy wydobywać i chronić. Jeżeli jednak stan faktyczny sprawy ustawi którąś z tych zasad w opozycji do zasady legalności, ta ostatnia powinna mieć pierwszeństwo”<sup>6</sup>.

Zasada praworządności wymaga tego, aby organy administracyjne nie złamały prawa, a ponadto wszelkie ich decyzje miały podstawę prawną i w swej treści uwzględniały obowiązujące normy prawne. Niedopuszczalne jest działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej, zgodnie z zasadą praworządności, mają bowiem obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 czerwca 2002 r., organy te nie mogą zaniechać wykonania nałożonych na nie obowiązków z powodu ograniczonych środków finansowych, które pozostają w ich dyspozycji, szczególnie wówczas, gdy do obowiązków tych organów należy nadzorowanie i kontrola przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych<sup>7</sup>. W konsekwencji organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie administracyjne, jest zobowiązany przestrzegać zasady praworządności we wszystkich stadiach postępowania i w odniesieniu do wszystkich uczestników tego postępowania. Naruszenie zasady praworządności wywołuje bowiem najdalej idące skutki prawne. Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

W kontekście powyższych wywodów należy podkreślić, że zasada praworządności w polskim systemie prawa ma charakter bezwzględny. Zasady tej

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.).

<sup>5</sup> Zob. wyrok TK z 27 maja 2002 r., K 20/01, Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 717.

<sup>6</sup> Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku SN z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 8, s. 116–120.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, Dz.U. z 2002 r., nr 84, poz. 764.

nie może wyłączyć zasada dyspozytywności strony w postępowaniu administracyjnym. Dla przykładu – nawet w sytuacji, gdy strona wycofa odwołanie, organ administracji publicznej na podstawie art. 137 k.p.a. może nie uwzględnić tego cofnięcia, jeśli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny<sup>8</sup>.

W oparciu o zasadę praworządności w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym ukształtował się jednolity pogląd, że podstawą normatywną rozstrzygnięć władczych organów względem obywateli mogą być wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego. Jak trafnie zauważa A. Błaś, oparcie się organu na normie prawnej rangi ustawowej polega na istnieniu ustawowego upoważnienia do działania w określonych warunkach i podjęcia działania w określonej formie.

Odnośnie do pierwszej przesłanki dotychczasowe orzecznictwo NSA dostarcza bardzo wielu przykładów, jak właściwie pojmować działania organów administracji publicznej na podstawie prawa w określonych warunkach. Już w wyroku z 17 listopada 1982 r. sąd podkreślił, że „w prawie administracyjnym obowiązuje zharmonizowana z Konstytucją zasada praworządności, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Organ administracji zatem, wydając decyzję, nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa. Są to podstawowe zasady działania aparatu administracji państwowej w praworządnym państwie”<sup>9</sup>.

Odnośnie do drugiej przesłanki – art. 104 § 1 k.p.a. określa, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Często przepisy materialnego prawa administracyjnego określają, że władcze rozstrzygnięcie w sprawie winno przybierać formę decyzji administracyjnej<sup>10</sup>. Na uwagę w tym względzie zasługują propozycje legislacyjne zawarte w projekcie Przepisów ogólnych prawa administracyjnego<sup>11</sup>, gdzie projektodawca w art. 31 wprowadza za-

<sup>8</sup> M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2006, s. 19.

<sup>9</sup> Zob. wyrok NSA z 17 listopada 1982 r., II SA 1474/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 107.

<sup>10</sup> Zob. art. 19 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm.).

<sup>11</sup> Zob. projekt ustawy pt. Przepisy ogólne prawa administracyjnego, zaproponowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 19 marca 2008 r. Na uwagę zasługuje również art. 9 przedmiotowego projektu: „Organ administracji publicznej może przyznawać prawa, nakładać obowiązki, znosić je, zmieniać ich zakres lub rodzaj, stwierdzać ich istnienie wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa i z powołaniem się na te przepisy” oraz art. 8: „Jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające, sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy”.

sadę odmawiania pozytywnego załatwienia sprawy w drodze decyzji: „Organ administracji ma obowiązek załatwienia sprawy w formie przewidzianej ustawą. Jeżeli przepisy prawa w sprawie indywidualnej ustanawiają formę działania organu administracji publicznej inną niż decyzja lub postanowienie, odmowa jej załatwienia w całości lub części następuje przez wydanie decyzji”. W art. 14 oraz 15 wspomnianego projektu określa się ponadto m.in. generalne upoważnienie do rozstrzygnięcia w drodze decyzji wątpliwości co do wygaśnięcia lub przejścia na inną osobę uprawnień i obowiązków administracyjnych<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa, więc zasadne jest ustalenie, jakie przepisy prawa mogą być podstawą prawną władczych rozstrzygnięć organu. Dokonując analizy systemu źródeł prawa, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na rozstrzygnięcia zawarte w ustawie zasadniczej. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. określa w art. 78, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa, a zarazem podstawą normatywną władczych rozstrzygnięć organów administracji publicznej są: „konstytucja, ustawa, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły”<sup>13</sup>. Wielu przedstawicieli doktryny twierdzi, że system prawny winien być systemem zamkniętym. Taka jest też istota art. 78 Konstytucji, który stanowi podwaliny współczesnego demokratycznego państwa prawa<sup>14</sup>. Twierdzenie, że przepis prawa powszechnie obowiązującego może być wyłączną podstawą ingerowania w prawa i obowiązki jednostki, znajduje swój wyraz w projekcie Przepisów

<sup>12</sup> Zob. art. 14 „Prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej. W razie wątpliwości uznaje się, że charakter osobisty mają te prawa lub obowiązki administracyjne, które są związane z posiadaniem przez podmiot cech szczególnych, w tym – szczególnych kwalifikacji lub umiejętności. Prawa lub obowiązki osobiste wygasają z chwilą śmierci osoby fizycznej lub ustania bytu prawnego innego podmiotu”. Art. 15 projektu: „Prawa lub obowiązki o charakterze nieosobistym przechodzą na następców prawnych na zasadach określonych w przepisach odrębnych, a w przypadku ich braku lub niepełnej regulacji prawnej zasady i tryb ich przejścia ocenia się na podstawie przepisów prawa cywilnego. Organ administracji publicznej wydaje na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny decyzję administracyjną stwierdzającą wygaśnięcie praw lub obowiązków osobistych albo rozstrzygającą wątpliwości dotyczące przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. Organ może wydać z urzędu decyzję administracyjną w tych sprawach, jeżeli ustali, że są podmioty, które mają w tym interes prawny, lub leży to w interesie osób trzecich. Sąd administracyjny w sprawie ze skargi na decyzje, o których mowa w ust. 2 orzeka co do istoty sprawy”.

<sup>13</sup> Zob. orzecznictwo TK określające zakres źródeł prawa powszechnie obowiązującego: wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., K 33/01 oraz wyroki z: 16 czerwca 1998 r., U 9/97; 1 września 1998 r., U 1/98 oraz 9 lutego 1999 r., U 4/98.

<sup>14</sup> Zamknięciu systemu źródeł prawa służą m.in. normy Konstytucji dotyczące: wymienienia w sposób wyczerpujący form tworzenia prawa oraz określenia wszystkich aktów prawotwórczych; wyposażenia konkretnych podmiotów w kompetencje do wydawania określonych aktów normatywnych, określenia zakresu spraw, które mogłyby być normowane poszczególnymi rodzajami aktów normatywnych; ustalenia relacji między tymi aktami. Por. E. Gdulewicz, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1997, s. 193.



ogólnych prawa administracyjnego<sup>15</sup> w art. 3 w brzmieniu następującym: „Podstawę prawną działań władczych organów administracji publicznej stanowią mogą wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z prawem Unii Europejskiej. Organy te mogą podejmować działania władcze w granicach swojej kompetencji i właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego oraz z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa”<sup>16</sup>.

Trzeba pamiętać, że w obecnym stanie prawnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego może być nie tylko przepis prawa polskiego, ale powszechnie obowiązująca norma prawa europejskiego. Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej zostało opublikowane 14 maja 2004 r.<sup>17</sup> Akt ten dotyczy obowiązywania oraz ogłaszania aktów prawnych Unii Europejskiej. Od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r., obowiązywać zaczęło, obok narodowego systemu prawnego, prawo Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą, iż państwo przystępujące musi przyjąć całość zasobu prawnego Unii, tzw. *acquis communautaire*, z wyjątkiem materii objętych okresami przejściowymi. Trzeba zauważyć, że automatyczne stawanie się prawa wspólnotowego częścią prawa krajowego wynika zwłaszcza z samej koncepcji Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE)<sup>18</sup>, która opiera się na przekazaniu przez państwa członkowskie uprawnień legislacyjnych organom wspólnotowym. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS) w orzeczeniu nr 6/64 *Costa przeciwko E.N.E.L* dał temu wyraz, stwierdzając, że poprzez utworzenie WE, która została wyposażona we własne uprawnienia, osobowość prawną i zdolność prawną, we władzę pochodzącą z ograniczenia kompetencji lub przeniesienia kompetencji z państw członkowskich na WE, państwa te ograniczyły swoje suwerenne prawa i stworzyły system prawa, który stosuje się do tych państw oraz do ich obywateli<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Na uwagę zasługuje również art. 9 przedmiotowego projektu: „Organ administracji publicznej może przyznawać prawa, nakładać obowiązki, znosić je, zmieniać ich zakres lub rodzaj, stwierdzać ich istnienie wyłącznie na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa i z powołaniem się na te przepisy” oraz art. 8: „Jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające, sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy”.

<sup>16</sup> Zob. także art. 32 ww. projektu: „Organ administracji publicznej nie może zastosować sankcji administracyjnej wobec jakiegokolwiek podmiotu, jeżeli nie była ona przewidziana w prawie powszechnie obowiązującym w czasie, w którym miało miejsce naruszenie prawa przez 7en podmiot”.

<sup>17</sup> Zob. MP z 2004 r., nr 20, poz. 359.

<sup>18</sup> Istotę WE odzwierciedla art. 11 ust. 2 UE, który stanowi, że „państwa członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności”.

<sup>19</sup> Zob. Z. Rzepa, *Bezpośrednie stosowanie i bezpośrednia skuteczność prawa wspólnotowego*, „Prokurator” 2005, nr 2–3, s. 89 i n.

Wobec powyższego organ administracji publicznej – prowadząc sprawę administracyjną, w której znajduje zastosowanie prawo wspólnotowe – powinien zważyć, czy prawo polskie jest zgodne z tym prawem. W razie stwierdzenia, że prawo polskie jest z nim sprzeczne, powinien odmówić zastosowania przepisu prawa polskiego i wydać orzeczenie oparte na normach prawa wspólnotowego. Jak wskazuje ETS w wyroku z 9 marca 1978 r., w przypadku niezgodności norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym bezpośrednio zastosowanie prawa wspólnotowego w miejsce prawa krajowego jest koniecznością w celu zapewnienia jego pełnej skuteczności<sup>20</sup>. Analogicznie wypowieda się polska sądowa nauka prawa<sup>21</sup>.

Jak już wspomniano, polski system prawny opiera się na jasno sformułowanym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, który zawarty jest w art. 87 Konstytucji RP, uwzględniającym hierarchię aktów prawnych. System prawa Unii Europejskiej jest pod tym względem mniej przejrzysty, gdyż brak kodyfikacji źródeł tego prawa w postaci konkretnej normy prawnej wyczerpującej to zagadnienie. Rolę taką częściowo pełni art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej (dalej: TWE)<sup>22</sup>, ograniczając się jednak tylko do wymienienia aktów prawnych o charakterze instytucjonalnym i to również w sposób nie w pełni wyczerpujący. Podobnie brakuje unormowania kwestii hierarchizacji norm prawnych tego systemu prawnego. Jasne jest jednak to, że najwyższe miejsce w unijnym systemie prawnym przyznać należy prawu pierwotnemu, na podstawie którego wydawane jest prawo wtórne. Grupę prawa pierwotnego stanowią głównie traktaty (w tym traktaty akcesyjne oraz traktaty budżetowe). Natomiast w ramach prawa pochodnego, w węższym ujęciu wyróżnić można zgodnie z art. 249 TWE: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Niewątpliwie najważniejsze miejsce w systemie źródeł prawa wspólnotowego, z punktu widzenia praktyki orzeczniczej organów administracji pu-

---

<sup>20</sup> Zob. wyrok ETS z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*. Zgodnie z orzecznictwem ETS, państwa członkowskie nie mogą przyznawać pierwszeństwa prawu krajowemu nad prawem wspólnotowym, które jest niezależnym źródłem prawa. Zasada ta dotyczy wszystkich organów państw członkowskich. Wynika z niej wiele konsekwencji, takich jak m.in. zakaz stanowienia prawa krajowego, które byłoby sprzeczne z prawem unijnym, oraz nakaz możliwie jak najskuteczniejszej jego implementacji. Wiąże się z tym również nakaz bezpośredniej wykonalności orzeczeń sądów wspólnotowych.

<sup>21</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2007 r., VII SA/Wa 2215/06, Lex nr 334283.

<sup>22</sup> Zob. art. 249 TWE: „W celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie, Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.

blicznej, zajmują rozporządzenia wspólnotowe. Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia wspólnotowe są aktami wiążącymi w całości i są bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim, także w Polsce. Rozporządzenie, zgodnie z wyżej wspomnianym art. 249 TWE, ma zasięg ogólny, obowiązuje co do wszystkich jego elementów i nadaje się do bezpośredniego stosowania w każdym państwie członkowskim, przy czym adresatem jest nie tylko państwo członkowskie, ale i osoby fizyczne lub prawne. Rozporządzenia odnoszą się do obiektywnych sytuacji i skierowane są do adresata określonego w sposób ogólny i abstrakcyjny. Mają zastosowanie do nieokreślonej liczby przypadków, co m.in. pozwala na odróżnienie rozporządzenia od decyzji. Rozporządzenia są aktami prawnymi, które wiążą wszystkie jego elementy, tzn. są wiążące co do rezultatu, form i metod jego osiągnięcia. Tak więc zawierają one normy materialne, proceduralne, kompetencyjne, organizacyjne, implementacyjne. Państwo członkowskie nie może stosować ich wybiórczo lub w sposób niepełny. Rozporządzenia są stosowane bezpośrednio, bez potrzeby ich inkorporowania przez ustawodawcę narodowego<sup>23</sup>.

W pewnych dziedzinach prawa rozporządzenia wspólnotowe są głównymi źródłami prawa stosowanego w państwach członkowskich. Dotyczy to w szczególności prawa celnego, prawnej regulacji wspólnej polityki rolnej oraz prawa transportowego. Podstawą prawną decyzji administracyjnych są w omawianych sytuacjach przepisy rozporządzeń wspólnotowych. Czasami rozporządzenia wspólnotowe zawierają bezpośrednio lub pośrednio upoważnienia dla organu państwa członkowskiego do wydania koniecznych do jego stosowania krajowych przepisów, mających charakter wykonawczy wobec rozporządzeń<sup>24</sup>. W takich przypadkach podstawą decyzji organów administracyjnych są zarówno przepisy rozporządzeń wspólnotowych, jak i przepisy prawa krajowego<sup>25</sup>.

Na tle powyższych ustaleń po przystąpieniu Polski do UE pojawił się problem konsekwencji wydawania przez organy administracyjne decyzji opartych na rozporządzeniach wspólnotowych, które nie zostały jeszcze opu-

<sup>23</sup> Por. P. Iwaszkiewicz, [online] <[www.anr.gov.pl/pl/article/3512](http://www.anr.gov.pl/pl/article/3512)>, dostęp: 21 października 2008.

<sup>24</sup> Tak jest w przypadku polskiego Prawa celnego (Dz.U. z 2004 r., nr 68, poz. 622 ze zm.). Polskie prawo celne ma charakter uzupełniający i wykonawczy wobec rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19 października 1992 r.).

<sup>25</sup> Dla przykładu warto nadmienić, że w wyroku z dnia 15 marca 2007 r., (I GSK 790/06) NSA, dokonując wykładni przepisu art. 75 ustawy – Prawo celne, który wprost odsyła do art. 4 pkt 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, stwierdził, że pojęcie „osoba” oznacza osobę fizyczną, osobę prawną, a jeżeli obowiązujące przepisy wspólnotowe przewidują taką możliwość – również stowarzyszenie osób uznane za zdolne do podejmowania czynności prawnych, a nieposiadające osobowości prawnej. W wyroku z 15 listopada 2007 r. (III SA/Kr 802/07) WSA w Krakowie dokonał wykładni art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 r., s. 1–37; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 1, s. 419–455).



blikowane w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE. Zagadnienie to w orzecznictwie nie zostało określone w sposób jednolity.

W wyroku z 26 kwietnia 2007 r.<sup>26</sup> WSA oddalił skargę spółki na decyzję dyrektora izby celnej o retrospektywnym zaksięgowaniu kwoty należności wynikających z długu celnego w związku ze zgłoszeniem celnym dokonany w maju 2004 r. W skardze podniesiono, że organ nie uwzględnił argumentów spółki, iż w dniu odprawy celnej rozporządzenie stanowiące podstawę do prawidłowej deklaracji celnej nie było należycie ogłoszone w języku polskim i stwierdził, że akt ten był dostępny na stronach internetowych UE. Zdaniem sądu prawo wspólnotowe obowiązuje od dnia akcesji, a sądy krajowe nie mają kompetencji do wybiórczego decydowania o ich obowiązywaniu i stosowaniu w zależności od daty ich oficjalnego opublikowania. Kompetencję do orzekania o nieobowiązaniu aktów wspólnotowych mają bowiem jedynie sądy wspólnotowe. W uzasadnieniu swojego stanowiska sąd podkreślił, że oficjalna publikacja dorobku wspólnotowego w dniu akcesji była nierealna, stąd też przedsiębiorcy powinni wykorzystywać inne sposoby zapoznania się z treścią prawa wspólnotowego. Organy administracyjne i sądy są natomiast zobowiązane do stosowania niepublikowanego prawa wspólnotowego, które może być skuteczne wobec jednostek, z uwzględnieniem okoliczności sprawy. Analogiczne stanowisko przedstawiały liczne polskie sądy administracyjne, jak również doktryna prawa administracyjnego<sup>27</sup>.

Na uwagę w tym miejscu zasługuje stanowisko Z. Rzepy. Autor ten stworzył koncepcję bezpośredniego obowiązywania źródeł prawa wspólnotowego niepublikowanego, opierając swoje wywody na orzeczeniu ETS w sprawie *San Michale przeciwko Wysokiej Władzy 9/65*, w którym to wyroku jednoznacznie wskazano, że organy państw członkowskich nie mogą odmówić stosowania pierwotnego prawa wspólnotowego, powołując się na brak zachowania wymaganych reguł transformujących. W przypadku prawa wspólnotowego pochodnego zasada bezpośredniego stosowania oznacza, że prawo to obowiązuje w porządku wewnętrznym państw członkowskich bez obowiązku publikacji na poziomie krajowym. Wynika to bezpośrednio z faktu, że ratyfikacja traktatów założycielskich, która wprowadziła je do prawa wewnętrznego, tym samym wprowadziła całe wynikające z traktatów prawo pochodne<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 26 kwietnia 2007 r., III SA/Łd 565/06 (wyrok nieprawomocny, uchylony wyrokiem NSA z dnia 19 września 2008 r., I GSK 1040/07, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>, dalej CBOSA).

<sup>27</sup> Problem ten, który głównie dotyczył prawa celnego, wystąpił w pierwszych miesiącach obecności Polski w strukturach Unii Europejskiej. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 lipca 2005 r., I SA/Bd 275/05, Lex nr 173889; wyrok WSA w Gdańsku z 24 maja 2006 r., III SA/Gd 45/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 18. Zob. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2005 roku*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2006, s. 187–188.

<sup>28</sup> Zob. Z. Rzepa, op. cit., s. 90.

W najnowszym orzecznictwie ETS wyżej przedstawiony pogląd nie znajduje oparcia. W wyroku z 10 grudnia 2007 r.<sup>29</sup> w sprawie C-161/06 *Skoma-Lux* ETS stwierdził, że art. 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE sprzeciwia się temu, aby można było powołać się na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w języku nowego państwa członkowskiego, nawet jeżeli mogło ono zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków. Jednakże zainteresowane państwa członkowskie nie mają, zgodnie z prawem wspólnotowym, obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych wydanych na podstawie takich przepisów, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących przepisów krajowych przed wydaniem niniejszego wyroku ETS. W konkluzji ETS dopuszcza co prawda odmienną interpretację art. 58, ale tylko w wyjątkowych przypadkach, gdyby zostały przyjęte środki administracyjne lub wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałyby prawa podstawowe. W takich sytuacjach możliwe jest stwierdzenie ich nieważności w ramach kompetencji właściwych władz krajowych. Pogląd ten wydaje się dyskusyjny, zwłaszcza, że z art. 254 TWE oraz art. 2 i 58 Aktu akcesyjnego nie wynika uzależnienie obowiązywania czy stosowania aktu instytucji wspólnotowych od ich opublikowania<sup>30</sup>.

Przy bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń wspólnotowych pojawia się też problem natury językowej. Polski organ administracji publicznej, dokonując dekodyfikacji normy rozporządzenia, winien stosować w pierwszej kolejności reguły wykładni językowej. Mając na względzie fakt, że akty prawa wspólnotowego są zredagowane w wielu językach i różne wersje językowe tych aktów są na równi autentyczne, to dokonanie prawidłowej interpretacji przepisu prawa wspólnotowego – jak podkreślił ETS w wyroku z 6 października 1982 r. w sprawie *CILFIT* 283/81<sup>31</sup> – może wymagać przeprowadzania porównania różnych wersji językowych. W istocie konieczność jednolitej wykładni przepisów wspólnotowych wyklucza możliwość, by tekst w jednej z jego wersji był rozpatrywany odrębnie i wymaga, by był on interpretowany i stosowany w świetle wersji sporządzonych w innych językach oficjalnych, nawet jeśli oznacza to, że dany przepis byłby interpretowany i stosowany

<sup>29</sup> Zob. wyrok ETS z 10 grudnia 2007 r., w sprawie C-161/06 *Skoma-Lux*.

<sup>30</sup> Art. 254 TWE określa, że publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej podlegają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady wydane na podstawie współdecydowania. Publikowane są również rozporządzenia Rady oraz Komisji Europejskiej, także wydane przez nie dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich. Natomiast pozostałe dyrektywy i decyzje (skierowane do niektórych państw) są notyfikowane ich adresatom.

<sup>31</sup> Zob. wyrok ETS z 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *CILFIT i in.*, Rec. s. 3415, pkt 18.

w sposób, który odbiega od właściwego lub zwyczajowego sensu składających się na niego słów<sup>32</sup>.

Kolejnym źródłem prawa wspólnotowego są dyrektywy, które wiążą adresata w zakresie celów, które muszą być osiągnięte. Dyrektywy bowiem, aby mogły być obowiązujące w państwie członkowskim, wymagają uchwalenia odpowiednich aktów prawa krajowego. Jeśli państwo członkowskie dopełni tego obowiązku i wyda stosowne akty prawne, prawa i obowiązki jednostek będą wynikać z norm prawa krajowego. Przyznanie bezpośredniej skuteczności normom dyrektyw wspólnotowych jest wyjątkiem. Konieczne jest spełnienie przez przepisy dyrektyw pewnych kryteriów, sformułowanych w orzecznictwie ETS<sup>33</sup>. Problemem eksponowanym w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych jest ustalenie, czy możliwe jest, aby podstawą prawną decyzji administracyjnej – w przypadku sprzeczności przepisów prawa krajowego z normami dyrektyw wspólnotowych, jak również w przypadku braku implementacji norm dyrektywy do krajowego porządku prawnego – były normy prawne dyrektywy.

Analizując aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, można odnotować przypadki odmowy zastosowania prawa polskiego przez sądy administracyjne i oparcia się na normach dyrektyw. Przykładem może być wyrok z 2 października 2007 r.<sup>34</sup>, w którym WSA w Lublinie, porównując brzmienie przepisów usta-

<sup>32</sup> Por. wyrok ETS z 5 grudnia 1967 r. w sprawie 19/67 *van der Vecht*, Rec. s. 445 i 456; podobnie wyrok Trybunału z 3 marca 1977 r. w sprawie 80/76 *North Kerry Milk Products*, Rec. s. 425, pkt 11. Dla przykładu warto przytoczyć argumentację przedłożoną przez ETS w wyroku z 9 września 2008 r. w sprawach połączonych T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07, gdzie Trybunał wskazał na różnicę językową między wersją niemiecką a innymi wersjami językowymi odnośnie do wytycznych dotyczących zamknięcia finansowego pomocy operacyjnej z funduszy strukturalnych. Zob. także opinię Rzecznika Generalnego Damasa Ruiza-Jaraba Colomera z 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-306/07 *Ruben Andersen przeciwko Kommunernes Landsforening som mandatar for Slagelse Kommune (tidl. Skælskør Kommune)*, gdzie wskazuje się, że niemiecka wersja dyrektywy 91/533 wywołuje pewne wątpliwości, ponieważ tak jak w dyrektywach 75/129, 1999/70 i 91/383 zostało w niej zastosowane wyrażenie „mit einem befristeten Arbeitsvertrag oder Arbeitsverhältnis”, które jest równoważne z ogólną kategorią umów na czas określony. Jest to jednak wyraźne odstępstwo od innych wersji językowych tej regulacji, ponieważ zarówno w wersji francuskiej („contrat ou relation de travail temporaire”), angielskiej („temporary contract or employment relationship”), włoskiej („contratto o rapporto di lavoro”), portugalskiej („contrato ou relação de trabalho temporários”) czy też fińskiej („tilapäinen työsopimus”) zostały zastosowane sformułowania podobne do hiszpańskiego sformułowania „contrato temporal”, z czego wynika, iż tłumaczenie niemieckie jest prawdopodobnie dowolne i nie odpowiada innym wersjom językowym.

<sup>33</sup> Wyrok ETS z 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*. W następstwie tego orzeczenia, jak i innych prejudykatów ETS (m.in. w sprawie: 41/73 *Van Dyn przeciwko Home Office* 1974; 2/74 *Reyners przeciwko Belgii* 1974 ECR 631; 33/74 *Van Binsbergen przeciwko Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid* 1974 ECR 1299; 416/93 *Bordessa* 1995 ECR I-361) ustalił się pogląd, iż bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego powstaje tylko w przypadku, gdy normy prawne odpowiadać będą niezbędnym kryteriom, tj. przepis musi być jasny, precyzyjny, kompletny i doskonały pod względem prawnym oraz bezwarunkowy. Por. szerzej B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2005.

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 2 października 2007 r., I SA/Lu 522/07, Lex nr 300371.

wy o podatku akcyzowym z postanowieniami dyrektywy Rady nr 2003/96/WE<sup>35</sup> oraz art. 6 dyrektywy 92/12/EWG<sup>36</sup>, doszedł do przekonania, że do dnia rozstrzygnięcia sprawy ustawodawca nie dostosował polskich przepisów do postanowień prawa wspólnotowego, a przewidziane w polskiej ustawie zasady powstania obowiązku podatkowego są sprzeczne z przepisami dyrektyw wspólnotowych. Uznając, że art. 21 ust. 5 dyrektywy 2003/96/WE nadaje się do bezpośredniego zastosowania, sąd orzekł, że cytowany przepis stoi na przeszkodzie obciążeniu podatkiem akcyzowym producentów energii elektrycznej, gdyż przewiduje, że obowiązek zapłaty podatku akcyzowego powstaje z momentem dostawy energii elektrycznej do odbiorcy końcowego, a nie z chwilą wydania energii elektrycznej, tak jak przewiduje to polska ustawa o podatku akcyzowym<sup>37</sup>.

Oprócz wyżej wymienionych źródeł prawa, znaczącą rolę w procesie stosowania prawa odgrywa cała grupa aktów, która w literaturze przedmiotu nazywana jest „prawem powielaczowym”<sup>38</sup>. Powszechnie w piśmiennictwie prawniczym krytykuje się niezgodne z Konstytucją formy tworzenia prawa. Praktyka taka prowadzi bowiem do tzw. rozchwiania i otwarcia systemu źródeł prawa<sup>39</sup>. Celem wykładni czy interpretacji prawa administracyjnego dokonywanych w tych aktach nie powinno być tworzenie nowych norm prawa czy ich modyfikacja, lecz ustalenie treści norm wysłowionych w analizowanych przepisach<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Dyrektywa Rady z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz. Urz. WE L 283 z 31 października 2003 r., s. 51; Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdz. 9, t. 1, s. 405).

<sup>36</sup> Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz. Urz. WE L 76, z 23 marca 1992 r., s. 1, Dz. Urz. UE – Polskie wydanie specjalne – rozdz. 9, t. 1, s. 179).

<sup>37</sup> Podobnie WSA w Lublinie w wyrokach z 27 września 2007 r. (I SA/Lu 517/07); z 11 października 2007 r. (I SA/Lu 518/07); z 5 grudnia 2007 r. (I SA/Lu 520/07). Z kolei w wyroku z 8 marca 2007 r. (I SA/Go 1146/06), WSA w Gorzowie Wlkp. uznał przepisy polskiej ustawy o VAT za sprzeczne z prawem wspólnotowym. Podjęte rozstrzygnięcie sąd oparł bezpośrednio na postanowieniach VI Dyrektywy VAT. Porównując zasady opodatkowania prac wykonywanych przez skarżącą przewidziane w polskiej ustawie z reżimem podatkowym wynikającym z VI Dyrektywy VAT, stwierdził, że polskie przepisy pozostają w sprzeczności z art. 13 część A ust. 1 lit. e VI Dyrektywy VAT, ustanawiającym zwolnienie z opodatkowania podatkiem VAT usług świadczonych przez techników dentystrycznych w ramach wykonywanego zawodu.

<sup>38</sup> Są to różnego rodzaju pisma ministrów, okólniki oraz instrukcje. Por. poglądy dotyczące zakresu obowiązywania nieformalnych źródeł prawa: S. Kaźmierczyk, *Dynamiczne ujęcie normy prawnej*, Wrocław 1978; S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania: rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995.

<sup>39</sup> Takich sformułowań użył m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2004 r., K 4/03, Dz.U. z 2004 r., nr 122, poz. 1288.

<sup>40</sup> Por. J. Małecki, *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4, s. 34; M. Smolak, *Zmiana paradygmatu interpretacyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 3–4, s. 21.

Wielokrotnie SN w swoim orzecznictwie wskazywał, że „fundamentalną zasadą prawa administracyjnego w demokratycznym państwie prawnym jest to, że zakres nakładanego na obywatela obowiązku musi być precyzyjnie określony w akcie normatywnym co najmniej rangi ustawowej”<sup>41</sup>. Artykuł 93 ust. 2 Konstytucji określa bowiem jednoznacznie, że źródła prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów<sup>42</sup>. Już w jednym z pierwszych swoich orzeczeń z 6 lutego 1981 r.<sup>43</sup> NSA kategorycznie wskazał, że „tak zwana samoistna uchwała Rady Ministrów, tzn. uchwała wydana bez upoważnienia zawartego w ustawie lub dekreście z mocą ustawy, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na spółdzielnie; nie może również stanowić podstawy prawnej do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej obowiązki na osoby fizyczne oraz organizacje zawodowe, stowarzyszenia, a także inne osoby prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Podstawą prawną do wydania przez organ administracji państwowej decyzji nakładającej określone obowiązki na osoby fizyczne lub prawne i organizacje nie będące państwowymi jednostkami organizacyjnymi może być – z uwagi na fakt, że dotyczy to sfery praw i wolności obywatelskich – jedynie przepis prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktu ustawodawczego albo aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. Samoistne uchwały Rady Ministrów stanowią tzw. akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego i – podobnie jak wszystkie inne akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego – mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi wydającemu dany akt”<sup>44</sup>.

Stosowanie prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego przez organy administracji publicznej zgodnie z zasadą praworządności nie może prowadzić do instrumentalnego jego stosowania. Na ten problem zwrócił uwagę również E. Iserzon: „Niepodobna przemilczeć faktu, że nakaz ścisłego przestrzegania przepisu może stać się nieraz w konkretnym wypadku prze-

<sup>41</sup> Zob. wyrok SN z 22 października 1992 r., III ARN 50/92, OSNC 1993, z. 10, poz. 181.

<sup>42</sup> Zob. szerzej K. Działocha, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 16.

<sup>43</sup> Zob. wyrok NSA z 6 lutego 1982 r., SA 819/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 6.

<sup>44</sup> Jak trafnie podnosi w uzasadnieniu NSA: „Akty prawa wewnętrznego mogą wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie podporządkowani organowi wydającemu dany akt. Podporządkowanie organizacyjne bowiem (w zakresie nim objętym) znosi istnienie »wolności« działania. W takiej sytuacji podstawą prawną regulowania zachowań podmiotów podporządkowanych może być ogólny przepis kompetencyjny, upoważniający organ nadrzędny do sprawowania ogólnego kierownictwa pracą czy to organów podległych, czy też pracowników podporządkowanych temu organowi służbowo. Wobec powyższego nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy (zarządzenie) wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej”. Szerzej zob. głosę aprobowaną W. Dawidowicza, OSPiKA 1981, z. 10, poz. 189, s. 470.



szkodą do zrealizowania stojącego przed organem administracji zadania. Jeżeli postulat praworządności ma być zachowany, rozstrzygnięcie tej sprzeczności może być tylko jedno: nie wolno wykonywać zadania kosztem naruszenia prawa, należy szukać drogi wykonania go w inny sposób, bez naruszenia prawa lub spowodować zmianę przepisu prawnego. Naruszenie bowiem praworządności wyrządza państwu większą szkodę niż niewykonanie poszczególnego zadania<sup>45</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 lutego 1992 r. stwierdził, że w państwie prawnym prawo jest systemem w dużym stopniu autonomicznym względem państwa – jako organizacji urzeczywistniającej określone zadania polityczne – i nie powinno ono służyć celom politycznym czy gospodarczym w sposób, który może deprecjonować rolę prawa i jego społeczną akceptację. Posługiwanie się prawem jako instrumentem realizacji celów gospodarczych, w sytuacjach trudności gospodarczych, wymaga przestrzegania obowiązujących, konstytucyjnych zasad tworzenia prawa, a nie stosowania tzw. kreatywnej wykładni prawa, modyfikującej pierwotne znaczenie określonej normy prawnej<sup>46</sup>.

Związanie organu administracji publicznej treścią normy prawnej, zgodnie z zasadą praworządności, wyklucza również jakąkolwiek ingerencję organu administracji publicznej w brzmienie tekstu ustawy, zarówno na etapie projektu, jak i w przypadku ustawy opublikowanej już w dzienniku promulgacyjnym. W obydwu przypadkach, dokonując sprostowania czy zmiany aktu normatywnego, organ administracji publicznej przekroczyłby swoje ustawowe kompetencje, działając *contra legem*. Tak samo niedopuszczalne jest dokonywanie zmian w tekście ustawy uchwalonej przez Sejm przez inne nieuprawnione organy (osoby) w trybie nie przewidzianym w obowiązujących aktach normatywnych, choćby nawet wprowadzone zmiany były zbieżne z wolą projektodawcy<sup>47</sup>.

W kontekście tych ustaleń zagadnieniem wymagającym rozważenia jest problem zmiany stanu prawnego w trakcie postępowania administracyjnego.

---

<sup>45</sup> E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 42. Omawiany problem szczególnie mocno eksponowany jest w orzecznictwie sądowym dotyczącym prawa podatkowego. Powszechnie w orzecznictwie TK przyjmuje się, że ustanowione w art. 217 Konstytucji wymaganie uregulowania określonych zagadnień w ustawie, a nie poza nią, ma do spełnienia ważne cele informacyjne i gwarancyjne. Chodzi o to, aby na podstawie przepisów ustawy podatnik mógł ustalić, czy jego działania podlegają opodatkowaniu i jaka stawka ich dotyczy. W świetle art. 84 i art. 217 Konstytucji trzeba przyjąć, że to, co nie da się dostatecznie precyzyjnie określić w ustawie, nie może podlegać opodatkowaniu. Sprawa przedstawia się tu podobnie jak w dziedzinie odpowiedzialności karnej, która w państwie prawnym łączy się tylko z popełnieniem czynu określonego „przez ustawę”.

<sup>46</sup> Zob. wyrok TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, t. 1, s. 93–148.

<sup>47</sup> P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w Konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przeгляд Сеймовый” 2002, nr 2, s. 63; por. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 132–133.

W projekcie Przepisów ogólnych prawa administracyjnego<sup>48</sup> w art. 8 kwestia ta uregulowana jest następująco: „Jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające, sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy”. Wobec braku odpowiednich zapisów w kodeksie postępowania administracyjnego powyższą propozycję należy przyjąć z zadowoleniem.

Wielokrotnie NSA podkreślał znaczenie zasady praworządności także przy prawidłowym stosowaniu norm prawa procesowego. W wyroku z 19 października 1993 r. wskazał, że prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, ze względu na jego istotne znaczenie w procesie urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, jest zawarte w treści zasady państwa prawnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko unormowanie procedury – zrozumiałe, precyzyjne i zgodnie z innymi regułami wynikającymi z istoty takiego państwa, lecz również prawidłowe i ścisłe jej stosowanie w praktyce, zwłaszcza zaś tych jej przepisów, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania<sup>49</sup>. Dla przykładu warto przytoczyć tezę wyroku z 4 kwietnia 2002 r., w którym NSA wskazał, że o tym, jaki charakter i zakres żądania ma mieć pismo wniesione przez stronę w postępowaniu administracyjnym, decyduje ostatecznie strona, a nie organ, do którego pismo zostało skierowane. W razie wątpliwości organ, mając na względzie postanowienia art. 7–9 k.p.a., powinien zwrócić się do strony o zajęcie jednoznacznego stanowiska<sup>50</sup>.

Z zasadą praworządności wiąże się także obowiązek respektowania przez organy administracji publicznej zasad poprawnej legislacji, zarówno przy tworzeniu aktów normatywnych, jak również przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych. Zasada ta, jako element demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego oraz NSA i SN<sup>51</sup>. Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego oraz zasady praworządności wynika nakaz tworzenia aktów normatywnych oraz

<sup>48</sup> Zob. Przepisy ogólne... Warto też zauważyć, że w tym projekcie w art. 20 proponuje się wprowadzenie prawa do legalizacji zachowań podjętych bez wymaganych zezwoleń: „Jeżeli jakikolwiek podmiot podjął działania lub czynności wymagające uprzedniej decyzji organu administracji publicznej przed jej wydaniem, a po doręczeniu decyzji dostosował swoją działalność do jej treści, organ może zaniechać określenia negatywnych skutków prawnych takiego zachowania. Podjęcie działań lub czynności wymagających uprzedniej decyzji organu administracji publicznej nie stanowi przeszkody w jej wydaniu. Organ administracji publicznej wszczynając postępowanie w takiej sprawie może nakazać wstrzymanie podjętych działań lub czynności w drodze postanowienia”.

<sup>49</sup> Zob. wyrok NSA z 19 października 1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, nr 2, poz. 84.

<sup>50</sup> Zob. wyrok NSA z 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00, Lex nr 81741.

<sup>51</sup> Zob. m.in. uchwałę TK z 8 marca 1995 r., W 13/94, Dz.U. z 1995 r., nr 39, poz. 199 oraz wyroki z: 11 stycznia 2000 r. (K 7/99), 21 marca 2001 r. (K 24/00), 30 października 2001 r. (K 33/00), 9 kwietnia 2002 r. (K 21/01) oraz 11 lutego 2003 r. (K 28/02).

aktów administracyjnych w sposób klarowny i zrozumiały dla ich adresatów, którzy od organów administracji publicznej mogą oczekiwać wydawania rozstrzygnięć niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja aktu administracyjnego winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak wielokrotnie wskazywała doktryna, praktyka ta jest szczególnie istotna przy stosowaniu prawa ingerującego w sferę praw i wolności. Organ administracji publicznej, nakładający obowiązek na adresata decyzji, nie może pozostawiać nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego aktu administracyjnego, stwarzając niepewność co do ciążących na stronie obowiązków. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko wyrażone w wyroku z 11 maja 2004 r.<sup>52</sup>, w którym Trybunał kategorycznie stwierdził, że sprzeczne z zasadą praworządności jest wydawanie władczych rozstrzygnięć w sposób niejasny i wieloznaczny, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań<sup>53</sup>. Trybunał podkreślał też w swoich orzeczeniach, że „dziedzina, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego”<sup>54</sup>.

Z zasady praworządności określonej w art. 7 wynika także obowiązek kontroli i nadzoru przez organ administracji publicznej przestrzegania prawa w prowadzonym przez siebie postępowaniu administracyjnym. Jak trafnie wskazał NSA w wyroku z 28 kwietnia 1999 r.<sup>55</sup> oraz w wyroku z 11 lutego 1998 r.<sup>56</sup>, organ administracyjny winien spełniać „funkcję gwaranta i strażnika praworządności, co w przypadku akceptacji poczynań stron stosunku prawoadministracyjnego ma oznaczać, że poczynania te są legalne i że w niczym nie naruszyły porządku prawnego”. W razie ustalenia naruszenia przepisów prawa organ administracji publicznej ma obowiązek podjąć czynności w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Obowiązek ten spoczywa nie tylko na organach prowadzących postępowanie w indywidualnej sprawie, ale także na organach administracji publicznej wyższego stopnia, uprawnionych do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa. Kluczowym elementem nadzoru jest bowiem wszczynanie stosownego postępowania z urzędu w razie stwierdzenia określonego rodzaju naruszenia prawa.

Reasumując, zasada praworządności w procesie stosowania prawa administracyjnego odgrywa rolę podstawową. Przepis art. 6 k.p.a., który stanowi rozwinięcie związanego przepisu konstytucyjnego zamieszczonego w art. 7, ma

<sup>52</sup> Zob. wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, Dz.U. z 2004 r., nr 122, poz. 1288.

<sup>53</sup> Zob. wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02, Dz.U. z 2002 r., nr 78, poz. 715.

<sup>54</sup> Zob. wyrok TK z 16 stycznia 1996 r., W 12/94, OTK ZU 1996, s. 52 oraz wyroki z: 10 października 1998 r. (K. 39/97), 13 lutego 2001 r. (K. 19/99), 20 listopada 2002 r. (K 41/02).

<sup>55</sup> Zob. wyrok NSA z 28 kwietnia 1999 r., IV SA 1229/96, Lex nr 47188.

<sup>56</sup> Zob. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., IV SA 729/96, Lex nr 45963.

bowiem dla obywateli znaczenie gwarancyjne. Nierzadko w przeszłości zdarzało się, że o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych organy decydowały na podstawie niepublikowanych źródeł prawa wewnętrznego. Dopiero orzecznictwo NSA ukróciło takie praktyki<sup>57</sup>. Jednakże nawet przepis Konstytucji RP i ugruntowane stanowisko sądów administracyjnych nie gwarantuje w sposób pełny przestrzegania tej zasady. Przypadki działania w oparciu o niewystarczające podstawy prawne zdarzają się nadal. Dlatego należy podnieść omawianą regułę do rangi najważniejszej ogólnej zasady prawa administracyjnego, wyrażając ją jeszcze dobitniej. W tym kontekście na aprobatę zasługuje propozycja legislacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich z marca 2008 r., w której art. 3 czytamy: „Podstawę prawną działań władczych organów administracji publicznej stanowią wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z prawem Unii Europejskiej. Organy te mogą podejmować działania władcze w granicach swojej kompetencji i właściwości na podstawie przepisów prawa materialnego oraz z zachowaniem trybu postępowania przewidzianego przepisami powszechnie obowiązującego prawa”<sup>58</sup>.

Tak rozumiana zasada praworządności może pomóc pracownikom aparatu administracyjnego, którzy przeważnie nie są prawnikami, oraz podmiotom administrowanym właściwie rozumieć przepisy prawa. Konsekwencją tego będzie właściwe stosowanie przepisów prawa administracyjnego, a także stworzenie bardziej wyraźnych kryteriów kontroli prawidłowości załatwiania spraw, co zapewni skuteczniejszą ochronę praw i interesów obywateli oraz innych podmiotów prawa.

## Summary

The publication is devoted to a characteristic of legality principle function, regulated in art. 6 of CAP, in administrative practice of public administration organs. In Polish administrative law this principle is undoubtedly a primary one as all the other general principles of CAP find their justification in it. A hereby study defines the subject scope of this principle pointing to the sources of commonly abiding law in the light of constitution regulations and EU community law. Referring to the latest views by judicial science of law the author highlights interpretation difficulties while applying these sources of law and consequences arising from such state of things in practice. Forming conclusions *de lege ferenda* the author takes his stand on legislative proposals of Ombudsman (Citizens' Rights Attorney) included in a draft of a bill *General provisions of administrative law*.

<sup>54</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z 18 lipca 1983 r., I SA 472/83 oraz wyrok NSA z 15 października 1999 r., V SA 636/99 (CBOSA).

<sup>55</sup> Zob. *Przepisy ogólne...* oraz uzasadnienie do projektu [online] <[www.rpo.gov.pl/pliki/12118865350.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118865350.pdf)> dostęp: 20 grudnia 2008.