

ZASADY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

dr Przemysław Szustkiewicz

Prawo ochrony środowiska to część szeroko pojętego prawa administracyjnego. Osoba zajmująca się prawem ochrony środowiska dokonując analizy jego przepisów musi odwoływać się do ogólnych reguł rządzących prawem administracyjnym. Nie jest to zadanie łatwe. Należy bowiem przyrzeć się szerzej zasadom prawa administracyjnego, wyodrębniając je z gąszczy różnorodnych interpretacji i komentarzy. Warto więc spróbować podsumować to, co na ten temat zawierają teksty dotyczące doktryny nauki prawa administracyjnego oraz jak do tej problematyki podchodzi orzecznictwo sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Konstytucyjnego.

Polskie prawo administracyjne, w przeciwieństwie do prawa cywilnego, nie posiada, ani nigdy w swej historii nie posiadało, części ogólnej, z której można byłoby wprost wywieść katalog zasad obowiązujących dla całego systemu. W Polsce podjęto co prawda w latach osiemdziesiątych XX wieku próbę skonstruowania ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, ale projekt ten nie doczekał się realizacji. W tej sytuacji nauka prawa administracyjnego sama próbuje w oparciu o obowiązujące przepisy skonstruować katalog zasad, które mogłyby być podstawą całego prawa administracyjnego, choć zdarzają się także przewrotne głosy: „czy istnieje część ogólna prawa administracyjnego?”,¹ a więc jeśli jej nie ma, to czy w ogóle istnieją w prawie administracyjnym zasady ogólne odnoszące się do całej tej gałęzi prawa. Co ciekawe, zagadnienie to nie

było przejawem refleksji naukowej w okresie międzywojennym.² Problem pojawił się dopiero po wojnie, gdy zaczęto budować państwo o gospodarce centralnie planowej, w którym działania administracyjne miały bardzo duże znaczenie, a samo państwo przy pomocy prawa administracyjnego ingerowało w dziedziny życia, które przedtem były domeną innych gałęzi prawa, albo w ogóle nie były regulowane przez prawo. Taka szeroka ingerencja wymagała pewnego ujednoczenia, stąd „niejednokrotnie pojawiały się próby skonstruowania ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego, które jednak nie dały rezultatu. Inną próbą, w tym samym celu, jest wyodrębnienie przez naukę zasad ogólnych, teoretycznych lub znormatywizowanych, mających za zadanie porządkujące, kompleksowe, podstawowe ujęcie zjawisk prawnych, jakie zachodzą w administracji”.³ Skoro zatem nie udało się stworzyć aktu prawnego, który zawierałby katalog zasad ogólnych, wówczas pozostawiono to zadanie doktrynie, która dokonując analizy przepisów, orzeczeń sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, a także dokumentów z działalności Rzecznika Praw Obywatelskich wywodzi katalog odpowiednich zasad. Choć pojawiły się głosy, iż „nie widzi się możliwości wyliczenia zasad ogólnych prawa administracyjnego. Takie stanowisko jest o tyle logiczne, że każda nowa ustawa objęta ramami prawa administracyjnego może w sobie zawierać ogólne zasady prawa”.⁴ Poglądy takie należą jednak do rzadkości, a warto wskazać, iż sam autor sobie za-

przecza, twierdząc najpierw, że nie da się określić katalogu zasad prawa administracyjnego, a potem, iż każdy akt prawny zaliczany do prawa administracyjnego zawiera w sobie elementy, które można uznać za zasady ogólne.

Jak już wspomniano, pierwsze próby wskazania przez doktrynę zasad prawa administracyjnego pojawiały się już od początku istnienia Polski Ludowej. Niewątpliwie wywołała je poza wyżej wymienionymi powodami także dyskusja nad ustawowym uregulowaniem części ogólnej prawa administracyjnego. W związku z tym, że działalność administracji była podporządkowana panującej ideologii, jak zauważono w jednym z opracowań pochodzącym z tego okresu, „wśród tych zasad należy jednak wyodrębnić te, które to zasady przesądzą o typie administracji jako administracji państwa socjalistycznego, które najściślej charakteryzuje administrację tego właśnie państwa”.⁵ Administracja była podporządkowana modelowi państwa i zasady dotyczyły więc przed wszystkim jego organizacji i zasad działania. Zaliczono do nich przed wszystkim zasady polityczne, wywodzone z tekstu ustawy z 22 lipca 1952 r. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.⁶ Były to zasady:

- kierowniczej roli partii komunistycznej,
- centralizmu demokratycznego,
- udziału obywateli w administrowaniu,
- praworządności,
- gospodarki planowej.

Zasady polityczne miały wymiar nie tylko odnoszący się do samej organizacji państwa, ale „zgodnie z zasadami politycznymi powinno być zorganizowane społeczeństwo”.⁷ Tak rozumiane zasady miały służyć temu, aby administracja nie tyle rozwiązywała problemy obywateli, ale raczej była narzędziem do przekształcenia państwa i społeczeństwa wedle modelu marksistowsko-leninowskiego, bowiem „w zakresie prawa administracyjnego obowiązuje wynikający bezpośrednio z Konstytucji (chodzi oczywiście o Konstytucję z 22 lipca 1952 r. – przypis autora) przepis, który nakazuje tłumaczyć i stosować przepisy tego prawa zgodnie z zasadami ustroju i celami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.⁸ Widać więc wyraźny prymat polityki i ideologii nad działaniami administracji. W tym modelu trudno było

mówić o służebnej roli administracji wobec obywateli. Tu raczej obywatel jest podporządkowany administracji, a ta z kolei realizuje dyrektywy polityczno-ideologiczne rządzącej partii.

Dyskusja nad rolą i katalogiem zasad prawa administracyjnego nie skończyła się wraz z przemianami, jakie nastąpiły w Polsce po roku 1989. Nawet można powiedzieć, iż ta dyskusja rozwinęła się na nowo. Szczególnie zmiany, jakie nastąpiły w tekście Konstytucji z 1952 roku, a następnie uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁹ dały asumpt do dalszych rozważań nad zagadnieniem zasad prawa administracyjnego. Zwłaszcza, iż doświadczenia z okresu Polski Ludowej nakazywały z dużą nieufnością podchodzić do działań administracji. Po latach administrowania wszystkim i wszędzie było naturalne, iż starano się budować państwo, w którym ingerencja administracji w życie obywateli będzie ograniczona do niezbędnego minimum, a sam obywatel będzie chroniony przed bezprawną ingerencją administracji, albowiem „pierwszoplanowe miejsce zaczęła zajmować nie uprzednio dominująca administracja, lecz jednostka z jej obowiązkami, ale także publicznymi prawami podmiotowymi i szerzej ujmowanym prawnie chronionym interesem”.¹⁰ Obywatel jako podmiot w demokratycznym państwie nie może być poddany niepewności w związku ze stosowaniem przez administrację prawa. Musi wiedzieć, jakie są ogólne reguły interpretacji przepisów prawa materialnego, powinien znać swoje uprawnienia podczas postępowania przed organem administracji, czy wreszcie zasady jej organizacji. Obywatel ma także uprawnienie do kontrolowania i oceny administracji, co czyni zarówno uczestnicząc w wyborach (np. ocena pracy administracji gminnej jest dokonywana przez uprawnionych mieszkańców danej gminy poprzez udział w bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza czy prezydenta), jak i poprzez ujawnianie nieprawidłowości czy nawet nadużyć w środkach masowego przekazu. W innym wypadku postępowanie organów administracji jawi się obywatelom jako nieskoordynowany, chaotyczny zestaw działań, które bardziej przypominają magię niż racjonalne funkcjonowanie państwa. W oczywisty sposób, gdy-

by administracja postępowała w taki sposób, zaufanie obywateli do swojego państwa byłoby znikome, a jakość i skuteczność działań samej administracji byłaby niewielka. Co więcej, w sytuacji transformacji i nieustannych zmian spowodowanych najpierw przekształceniem państwa socjalistycznego w państwo o modelu ustrojowym demokratyczno-liberalnym, a następnie zmianami związanymi z akcesją Polski do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania wielu przepisów prawa polskiego do norm prawa europejskiego, zasady prawa administracyjnego pełnią rolę swego rodzaju wyznaczników umożliwiających harmonizowanie przepisów pochodzących z różnych epok i różnych systemów prawnych. Prowadzona od początku lat dziewięćdziesiątych dyskusja nad rolą zasad prawa administracyjnego spowodowała, iż w doktrynie przyjęto podział zasad na: zasady ogólne, zasady ustrojowe i zasady postępowania administracyjnego.

Wyodrębnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego wiąże się ze wzmocnieniem prawnej roli Konstytucji w prawie administracyjnym. O ile bowiem w Polsce Konstytucja była traktowana raczej jako zbiór postulatów czy nawet celów, ale nie mających bezpośredniego znaczenia w funkcjonowaniu państwa, o tyle zmiany, które nastąpiły po roku 1980 – powołanie Trybunału Konstytucyjnego i urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, a następnie przemiany ustrojowe po roku 1989, zmieniły te sytuację. Szczególne znaczenie ma tu art. 8 ust. 1 Ustawy Zasadniczej z 1997 r., który wskazuje na Konstytucję jako nadrzędne w stosunku do innych aktów prawnych źródło prawa i art. 8 ust. 2 zezwalający na bezpośrednie stosowanie Konstytucji oraz art. 87 ust 1, wedle którego Konstytucja jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Tak więc nie ma mowy, aby Ustawę Zasadniczą przedstawiać tylko jako zbiór postulatów czy też ideałów, do których niedoskonała administracja ma dążyć.¹¹ Zasady te odnoszą się do stosowania przepisów prawa materialnego przez administrację. Inaczej mówiąc są to dyrektywy, którymi powinien kierować się zawsze organ administracji stosując konkretny przepis prawa materialnego oraz do zasad ustrojowych administracji, wedle których on funkcjonuje. Do zasad ogól-

nych, mających swe źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, można zaliczyć:

1. Zasadę demokratycznego państwa prawnego ujętą w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którą wkraczanie państwa w sferę praw i obowiązków obywateli nie może dokonywać się w inny sposób, jak na podstawie wyraźnego ustawowego uprawnienia danego organom administracji. Jeśli więc organ administracji takiego uprawnienia nie ma, wówczas nie może w sposób władczy kształtować praw i obowiązków obywatelskich. Zasada ta wskazuje na prymat prawa w stosunkach obywatel – administracja. Inaczej mówiąc, „dla administracji publicznej rodzi to obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa wykazującego określone wartości, obowiązek respektowania praw i wolności jednostek oraz poddania swoich działań kontroli sądów”.¹² Z tej zasady orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiodło inne zasady, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa, wskazująca na zakaz ograniczania praw i wolności obywatelskich, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub ważny interes obywatela; zasada nie działania prawa wstecz, która nie ma jednak charakteru bezwzględного, bowiem Polski Sąd Konstytucyjny opierając się na art. 2 Ustawy Zasadniczej dopuścił odstępstwa od zasady nie retroakcji, ale tylko wtedy, jeśli jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych, ocenianych jako ważniejszych od zakazu retroakcji;¹³ zasada ochrony praw słusznie nabytych, która zakazuje pozbawienia obywateli dotychczasowych praw podmiotowych; zasada zachowania odpowiedniego *vacatio legis* przy wprowadzaniu nowych rozwiązań prawnych – Trybunał uznał, bowiem, iż ustawodawca nie może zaskakiwać obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, które są wprowadzane bez stosownego okresu dającego im czas na zapoznanie się z nową regulacją i zasada przyzwoitej le-

- gislacji zakazującej tworzenia przepisów nieprzejrzystych, niedookreślonych, na podstawie których organy administracji otrzymują duże uprawnienia do kształtowania sytuacji prawnej obywateli. Zasada demokratycznego państwa prawa jest zatem bardzo pojemna i orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego stale ją rozwija, wskazując przede wszystkim na jej ochronne znaczenie dla obywateli. Dzięki stosowaniu tej zasady obywatel ma uzyskać pewność, iż nie będzie wobec niego podejmowanych działań, które nie mają oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a same przepisy, które będą go dotyczyć, są dobrze przygotowane i nie zaskoczą go niekorzystnymi regulacjami.
2. Zasadę równości wobec prawa i zakaz dyskryminacji, która nakazuje organom administracji traktowanie wszystkich podmiotów w taki sam sposób. Prawo samo w sobie nie może faworyzować jednych podmiotów kosztem drugich. Podmioty znajdujące się w tej samej sytuacji prawnej powinny być traktowane w jednolity sposób. Zakazane jest w jakikolwiek sposób dyskryminowanie osób ze względu na poglądy religijne, światopogląd, rasę, narodowość czy pochodzenie społeczne.
 3. Zasadę proporcjonalności, która wywiedziona jest z art. 2 Konstytucji i art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje ona na to, iż państwo, w tym jego administracja publiczna, nie może nadmiernie ingerować w prawa i wolności obywatelskie. Ingerencja powinna być adekwatna do zamierzonego celu. Z zasady tej wynikają powinności: „wprowadzenie regulacji jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, kształtowania unormowania w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów, utrzymania proporcji pomiędzy efektami uregulowania a związanym z nimi ciężarami bądź niedogodnościami dla obywateli”.¹⁴ Zatem ingerencja ustawodawcy musi być adekwatna do osiągniętych celów. Obywatel nie może być nadmiernie obciążony obowiązkami nałożonymi przez prawo, jeśli nie ma to uzasadnienia w zamierzonych lub już osiągniętych efektach.
 4. Zasadę jawności opisaną w art. 61 Konstytucji i rozszerzoną w ustawie z 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej.¹⁵ Oznacza ona, że „administracja w toku załatwiania i rozstrzygania spraw powinna działać jawnie”.¹⁶ Każdy ma dostęp do wiadomości o funkcjonowaniu administracji i może nawet przyglądać się obradom organów pochodzących z powszechnych wyborów. Jawność może być ograniczona tylko ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes strony, a upoważnienie do jej ograniczenia może być tylko ustawowe. Zasada ta jest ważnym elementem kontroli przez obywateli administracji. Mając bowiem wgląd w działalność organów obywatele mogą podejmować racjonalne decyzje podczas wyborów.
 5. Zasadę prawa do sądu wskazaną w art. 45 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, który jest niezależny, bezstronny i niezawisły. Z kolei w art. 77 ust. 2 Konstytucji wskazano, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Na gruncie prawa administracyjnego ta zasada oznacza, iż decyzje i inne akty wydane przez organy administracyjne są poddane kontroli sądów administracyjnych. Oznacza to, że „samo istnienie tych sądów i ich szeroka, choć niewyczerpująca kompetencja są dowodem na to, że w zakresie prawa administracyjnego zasada prawa do sądu jest realizowana”.¹⁷ Tak zatem istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego gwarantuje, iż ta zasada jest przestrzegana;
 6. Zasadę legalizmu, która nakazuje organom administracji przestrzegać przepisy prawa materialnego, ustrojowego i procesowego. Oznacza ona, iż „organ administracji powinien podejmować

działania, do których został prawnie upoważniony”.¹⁸ Określony organ administracji publicznej nie może podejmować działań, co których nie ma wyraźnie określonego prawa. Każdego jego działania powinno mieć określoną, skonkretyzowaną podstawę prawną, a on sam z urzędu musi przestrzegać swojej właściwości miejscowej, rzeczowej i funkcjonalnej.

Zasady ustrojowe odnoszące się do organizacji administracji pokazują, w jaki sposób ona funkcjonuje, skoro bowiem „prawo ustrojowe kształtuje system organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, wskazuje organ właściwy do załatwienia danej sprawy”,¹⁹ to zasady odnoszące się do tej części prawa administracyjnego są dyrektywami, wedle których kształtowany jest system organów administracji, w tym ich właściwość i sposób współpracy z obywatelami. Do tej grupy zasad zaliczamy:

1. Zasadę subsydiarności, zwaną także zasadą pomocniczości. Wywodzi się ją z treści preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ta zasada wskazuje, że organy administracji powinny pomagać obywatelom w rozwiązywaniu ich problemów. Regulacje prawne, w tym usytuowanie organów administracji, powinno iść w tym kierunku, aby obywatele i stworzone przez nich podmioty uzyskiwały jak największą niezależność, a ich działania nie były „krępowane” przez nadmiernie rozrośniętą biurokrację. Inaczej mówiąc, „to obywatele przez swoje struktury formowane oddolnie powinni mieć maksymalną swobodę wykonywaniu zadań publicznych, a państwo powinno brać na siebie tylko tę część zadań, której obywatele nie są w stanie zrealizować”.²⁰ Administracja danego kraju musi więc działać z ogromnym wyuczuciem, aby nie ograniczać działań swoich obywateli. W innym wypadku niszczy ona inicjatywę własnych obywateli, ubezwłasnowolnia ich, hamując w ten sposób rozwój kraju.
2. Zasadę kompetencyjności, która łączy

się z pojęciem kompetencji organu administracji. Pokazuje ona, że tylko jeden organ może załatwić w określonej formie (ma kompetencję) określoną kategorię spraw. Kompetencje uzyskuje się na podstawie przepisu prawa i organ nie może sam sobie takiej kompetencji przyznać. Organ posiadający stosowne kompetencje do załatwienia danej kategorii spraw jest nazywany organem właściwym i ma on obowiązek z urzędu przestrzegać swojej właściwości.

3. Zasadę resortowości. Zakłada ona, iż wykonywanie zadań administracji państwowej jest podzielone przede wszystkim na szczeblu centralnym na niezależne od siebie struktury organizacyjne – resorty, na których czele stoją ministrowie. Pierwsze nowoczesne resorty powołano do życia w XVII wieku we Francji i ten model administracji został następnie przeszczepiony do innych krajów.²¹ Zasada ta jest obecnie osłabiona poprzez pozycję i stanowisko wojewodów oraz możliwości swobodnego kształtowania przez premiera kompetencji określonych ministrów, niemniej jednak nadal „resortowość” w działaniach administracji jest silnie zaznaczona.
4. Zasadę zespolenia administracyjnego. Jest to reguła określająca sposób organizacji administracji na szczeblach terenowych. Zgodnie z tą zasadą, kompetencje rozdzielone wedle zasady resortowości na szczeblu centralnym powinny być skupione w ręku jednego organu na szczeblu terenowym. W Polsce zasada zespolenia ma miejsce w przypadku wojewody i starosty, którzy zgodnie z ustawami ustrojowymi zespalają w jednym urzędzie pod swoim zwierzchnictwem służby, inspekcje i straże.
5. Zasadę efektywności, która wskazuje na to, że organy administracji powinny osiągać zamierzone cele przy pomocy jak najmniejszych środków i jak najmniejszym nakładem pracy. Administracja powinna pamiętać, że angażuje środki, które pochodzą z kieszeni podatników. Stąd nie może marnotrawić tych

- środków, ale ma realizować swoje zadania jak najlepiej, po to, aby zamierzone cele osiągać przy pomocy najlepszych dostępnych środków. Angażując się w rozwiązywanie danego problemu administracja powinna także dążyć do tego, aby inne podmioty nie musiały angażować swoich sił i środków ponad to, co jest niezbędne dla jego rozwiązania.
6. Zasadę hierarchicznej zależności, określającej stosunek wiążący organy niższego szczebla z organami szczebla wyższego. Zasada ta wskazuje, iż organy niższego szczebla są podporządkowane organom szczebla wyższego, a przepływ informacji i zadań odbywa się w sposób pionowy, w którym żaden szczebel hierarchii nie może być pominięty.
 7. Zasadę monizmu i zasadę dualizmu. Pierwsza z wymienionych zasad oznacza, że administracja jest zbudowana w postaci jednolitej władzy, w której nie ma rozróżnienia na administrację rządową i inną. Cała administracja jest jednopodmiotowa w znaczeniu, że podporządkowana rządowi i wykonująca przede wszystkim zadania zlecone przez struktury rządowe. Taki model administracji był przyjęty w okresie Polski Ludowej. Obecnie mamy do czynienia z dualizmem w administracji. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 163 wskazała, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych. Dualizm polega więc na rozdzieleniu administracji na: administrację rządową wykonującą działania na rzecz państwa pojmowanego jako pewna całość oraz administrację samorządową mającą zadania w sferze lokalnej. Zdarza się, iż dualizm jest ujmowany na zasadzie pewnego przeciwstawienia administracji rządowej administracji samorządowej. Jednak takie przedstawienie sprawy jest błędne. Te administracje razem tworzą administrację państwową wykonującą wspólnie funkcje na rzecz sprawnego funkcjonowania kraju.
 8. Zasadę centralizacji i decentralizacji. W układzie scentralizowanym organy niższego szczebla są ściśle związane dyrektywami wypływającymi z organów szczebla wyższego. Organy niższego szczebla nie uczestniczą w podejmowaniu określonych wytycznych, one mają je tylko zrealizować. Z kolei decentralizacja oznacza, że organy niższego szczebla nie są podporządkowane organom szczebla wyższego, posiadają dużą niezależność, przejawiającą się we własnych kompetencjach, samodzielnością finansową oraz możliwością swobodnego kształtowania własnej struktury organizacyjnej.
 9. Zasada koncentracji i dekoncentracji. Zasad koncentracji polega na skupianiu kompetencji w niewielkiej grupie podmiotów. Z reguły koncentracja wiąże się z centralizacją. Wtedy to ciężar administrowania spoczywa na ministerstwach i urzędach centralnych, w których zapadają wszystkie decyzje. Dekoncentracja jest tego przeciwieństwem. Polega na tym, iż administrowanie przekazane jest organom niższego szczebla, i to one podejmują decyzje w ramach swoich kompetencji. Można powiedzieć więc, że „w przypadku dekoncentracji punkt ciężkości administrowania jest przesunięty na organy niższego stopnia”.²²
- Zasady postępowania administracyjnego są ujęte w rozdziale 2 działu I k.p.a. Zasady te stanowią „wytyczne dla stosowania przepisów k.p.a. i dlatego należy stosować je wspólnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych instytucji procesowych”.²³ Rozdział 2 działu I k.p.a. ma więc ogromne znaczenie praktycznie, służy bowiem do interpretacji pozostałych przepisów kodeksu. Nie jest więc on li tylko zebraniem postulatów skierowanych do organów administracji, ale ma znaczenie praktyczne w stosowaniu prawa. Przyjmuje się, iż w k.p.a. znajdują się następujące zasady odnoszące się do procedury administracyjnej:
1. Zasada praworządności, zapisana w art. 7 k.p.a. Oznacza, iż w postępowaniu administracyjnym organ podejmuje działania tylko w oparciu o przepisy usta-

wowe oraz nakazuje, aby strony także posługiwały się środkami zapisanymi w przepisach. Tu bowiem „organ prowadzący postępowanie ma obowiązek dbania o to, ażeby tylko legalnymi środkami dochodzić do wyjaśnienia sprawy, z zachowaniem przewidzianych prawem procesowych uprawnień i obowiązków wszystkich uczestników postępowania”.²⁴ W tym wypadku organ nie tylko musi siebie „pilnować”, czy nie działa w sposób bezprawny, ale także ma obowiązek baczności, czy inni uczestnicy postępowania nie działają bezprawnie. Jeśli uczestnicy postępowania działają bezprawnie, to organ powinien wyciągnąć wobec nich konsekwencje przewidziane przez stosowne przepisy.

2. Zasada prawdy obiektywnej, wynika również z art. 7 k.p.a. Przepis ten zobowiązuje organy administracji do podjęcia wszelkich niezbędnych działań do dokładnego wyjaśnienia sprawy, a więc tę „zasadę należy rozumieć jako wymóg oparcia rozstrzygnięcia jedynie na istniejących okolicznościach, a nie wyprowadzanych w drodze domniemań czy prawd przyznanych przez stronę”.²⁵ Organ przed rozstrzygnięciem sprawy powinien przeprowadzić wszelkie możliwe dowody, aby wyjaśnić jej okoliczności, tak aby być pewnym, iż ustalenia dokonane na podstawie zebranych dowodów są zgodne ze stanem faktycznym.
3. Zasada oficjalności wywodzi się z treści art. 7 k.p.a. Wskazuje na organ administracji jako gospodarza postępowania. To organ administracji wszczyna postępowanie, zbiera dowody oraz decyduje o zakresie postępowania.
4. Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli również zawarta jest w treści art. 7 k.p.a. Zakłada, iż organ administracji w toku postępowania powinien uwzględniać dwie wartości: interes społeczny i słuszny indywidualny interes obywatela, przy czym nie powinno się ich traktować jako wartości przeciwstawnych, albowiem „słuszny interes

strony nie powinien być sprzeczny z interesem społecznym, wyważenie wzajemnego stosunku tych interesów postawione jest organowi, który z urzędu jest obowiązany chronić interesy stron, o ile stoi za nimi prawo lub społeczna słuszność”.²⁶ Prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej musi więc uwzględniać interes społeczny i słuszny interes strony. Organ administracji powinien te interesy wyważać i harmonizować.²⁷ Jeśli organ administracji bierze pod uwagę tylko jeden z tych interesów, wówczas wynik postępowania nie będzie prawidłowy.

5. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu. Ta zasada jest zapisana w art. 8 k.p.a. Zapewnia stronom udział w postępowaniu przed wydaniem decyzji i w postępowaniu odwoławczym. Mimo więc, iż polska procedura administracyjna jest zbudowana na zasadzie oficjalności, to jednak kodeks postępowania administracyjnego przyznaje stronie liczne uprawnienia, z których może korzystać zgodnie ze swym uznaniem. Przede wszystkim te uprawnienia dotyczą możliwości składania wniosków dowodowych, przeglądania akt sprawy, czy wreszcie udziału w niektórych czynnościach podejmowanych przez organ.
6. Zasada pisemności. Zasada jest opisana w art. 14 §1 k.p.a., który wskazuje, że sprawy załatwia się w formie pisemnej. Ustne załatwienie sprawy może zgodnie z art. 14 § 2 k.p.a. nastąpić wtedy, gdy zezwala na to przepis prawa i przemawia za tym interes strony, z tym jednak, że treść takiego załatwienia powinna być utrwalona w formie protokołu lub podpisanej przez strony adnotacji. Dzięki zasadzie pisemności w toku postępowania tworzone są akta, które dokumentują czynności administracji. Pozwala to stronie oraz innym podmiotom na kontrolowanie działań organów administracji.
7. Zasada dwuinstancyjności. Ta zasada jest statuowana przez art. 15 k.p.a. Wedle tego przepisu decyzja organu pierw-

- szej instancji nie jest ostateczna i stronie przysługuje od niej odwołanie do organu wyższej instancji. Natomiast w przypadku decyzji wydanych przez centralne organy administracji stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ.
8. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wymieniona jest w art. 8 k.p.a. Zasada ta odnosi się w dużej mierze do sposobu prowadzenia postępowania, które powinno toczyć się z uwzględnieniem interesu stron, pomocy stronom występującym bez pełnomocnika, udzielania stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek co do zgodnego z prawem prowadzenia sprawy. Warto wskazać, iż mimo swojego ideologicznego czy postulatycznego brzmienia, Naczelny Sąd Administracyjny „zaczął wykorzystywać tę zasadę dla uchylania decyzji, które zostały wydane w wyniku postępowania, w którym organ nie naruszał żadnego z pozostałych przepisów Kodeksu, a jednak było to postępowanie naganne”.²⁸ Jeśli więc organ prowadzi postępowanie w sposób złośliwy w stosunku do strony, nie informuje jej o przysługujących jej prawach, wówczas decyzja wydana w toku takiego postępowania powinna być uchylona.
 9. Zasada udzielania informacji stronom zawarta jest w art. 9 k.p.a. Łączy się z wyżej wymienioną zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Zobowiązuje ona organy administracji publicznej do wyczerpującego i należytego informowania stron o okolicznościach sprawy. Można powiedzieć, iż na organy administracji został nałożony obowiązek baczności, aby na skutek niezajomości prawa interes prawny i faktyczny stron nie został naruszony. Zasada ta jest realizowana przede wszystkim przez obligatoryjne pouczenia, które organ administracji jest zobowiązany dawać stronom w toku postępowania.
 10. Zasada przekonywania wynika z treści art. 11 k.p.a. Przepis ten stanowi, iż organy administracji powinny wyjaśnić stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy. Ma to bowiem doprowadzić do wykonania decyzji bez stosowania środków przymusu. Zasada ta powinna być realizowana we wszystkich stadiach postępowania, tak aby strona rozumiała przesłanki faktyczne i prawne, jakimi kieruje się organ wykonując lub odmawiając wykonania określonych czynności. Jednak najważniejszym przejawem tej zasady jest obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnej. Dzięki dobremu uzasadnieniu strona wie, na jakich dowodach oparł się organ, dlaczego nie dał wiary innym dowodom i jakie przepisy zastosował. Takie uzasadnienie ma skłonić stronę do współdziałania z organem administracji w celu wykonania decyzji, nawet wtedy, gdy jest ona niekorzystna dla strony.
 11. Zasada szybkości i prostoty postępowania jest określona w art. 12 k.p.a. Przepis ten nakazuje organom administracji, aby działały wnikliwie i szybko, posługując się możliwie jak najprostszymi środkami. Natomiast sprawy, które nie wymagają dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Ta zasada „musi być rozpatrywana w łączności z szeregiem unormowań k.p.a. wiążących organy administracji terminami dokonywania czynności procesowych oraz załatwiania spraw, ustanawiających dla stron terminy wykorzystywania uprawnień procesowych, środków procesowych dyscyplinujących uczestników postępowania”.²⁹ Kodeks przewiduje więc szereg rozwiązań, które mają zapewnić szybkie załatwienie spraw. Jednak uproszczenie postępowania nie może służyć temu, iż ucierpi na tym zasada prawdy obiektywnej, a więc sprawa nie zostanie wszechstronnie wyjaśniona.
 12. Zasada trwałości decyzji administracyjnych. Zasada ta jest statutowana w art. 16 § 1 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem decyzje, od których nie służy odwoła-

nie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne. Takim decyzjami są decyzje wydane w pierwszej instancji, od których nie złożono odwołania w terminie lub złożono odwołanie z uchybieniem terminu albo decyzje organu drugiej instancji rozstrzygające sprawę co do istoty sprawy. Decyzje te nie mogą być dowolnie zmieniane. Podważenie takiej decyzji może nastąpić tylko w sposób prawem przewidziany. Przy padki, w których można zmienić decyzję ostateczną, są enumeratywnie wymienione w kodeksie postępowania administracyjnego i nie mogą być rozszerzane.

13. Zasada ugodowego załatwiania spraw. Ta zasada jest opisana w art. 13 k.p.a. Wedle tego przepisu sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w formie ugody administracyjnej zawartej przed organem. Natomiast organ, przed którym toczy się takie sporne postępowanie, powinien podjąć czynności, które skłonią strony do zawarcia umowy. Mamy tu więc, po pierwsze, obowiązek organu administracji publicznej ustalenia po wszczęciu postępowania, czy są sporne interesy stron postępowania, następnie ma on sprawdzić czy istnieje możliwość zawarcia pomiędzy nimi ugody odnośnie do całości lub części tych interesów i, po trzecie, musi on podjąć czynności służące do takiego załatwienia sprawy. Ugoda jest korzystna dla organu administracji, ponieważ sporne interesy zostają wyważone i jej realizacja nie będzie wymagała zastosowania środków przymusu. Ułatwia to więc pracę administracji.

Jak widać z powyższej analizy, Polskie prawo administracyjne ma niezwykle rozbudowany katalog zasad. Wynika to zapewne z szerokiego zakresu tej gałęzi prawa. Stąd konieczność znalezienia pewnych wyznaczników, standardów, które ułatwią postępowanie organom administracji. Niestety, nie zawsze te wyznaczniki są łatwe do zdefiniowania, co utrudnia sprawną interpretację

przepisów prawa administracyjnego, w tym także tej jego gałęzi, która dotyczy ochrony środowiska.

dr Przemysław Szustakiewicz
Katedra Prawa Administracyjnego
WSHIP im. R. Łazarskiego w Warszawie

- ¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 32.
² Por. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 38.
³ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 98.
⁴ J. Lang, *Ogólne zasady prawa* [w:] *Polskie prawo administracyjne*, praca pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1992, s. 30.
⁵ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 75.
⁶ Dz.U. z 1952 roku Nr 33, poz. 232.
⁷ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 69.
⁸ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 45.
⁹ Dz.U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483.
¹⁰ B. Jaworska-Dębska, *W kwestii istoty pojęcia i cech materialnego prawa* [w:] *Materialne prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 13.
¹¹ Por. M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” Nr 4/2005.
¹² Z. Duniewska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalak-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i praktyce*, Warszawa 2004, s. 100.
¹³ Szerzej P. Szustakiewicz, *Retroakcja i retrospekcja w prawie administracyjnym*, „Rada Prawny” Nr 3/2005.
¹⁴ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 19.
¹⁵ Dz. U. z 2001 roku Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
¹⁶ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 67.
¹⁷ J. Zimmerman, *op. cit.*, s. 104.
¹⁸ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 105.
¹⁹ Z. Niewiadomski, *Prawo ustrojowe w systemie prawa administracyjnego* [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, S. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 15.
²⁰ J. Zimmerman, *op. cit.*, 2005, s. 105.
²¹ Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995.
²² E. Komorowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, praca pod redakcją M. Chmaja, Warszawa 2003, s. 89.
²³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i egzekucyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2003, s. 41.
²⁴ J. Borkowski, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 33.
²⁵ M. Wierzbowski, *Zasady ogólne* [w:] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 2000, s. 19.
²⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 233.
²⁷ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Zakamycze 2003.
²⁸ M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 27.
²⁹ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 42.