

ZBIGNIEW KMIECIAK

## EUROPEJSKIE STANDARDY PRAWA I POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO A USTALENIA ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

I. Analiza europejskiego *case-law* (orzecznictwa sądów Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu) oraz aktów prawa międzynarodowego i wspólnotowego, w tym składających się na tzw. *soft-law*, zaleceń i rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy wskazuje, iż można obecnie mówić o wykształceniu się katalogu zasad czy też standardów prawa i postępowania administracyjnego, właściwych dla demokratycznych państw prawa. Jakkolwiek w poświęconych tej problematyce opracowaniach teoretycznych uwidaczniają się różnice w przedstawianiu typologii oraz definiowaniu owych zasad, nikt nie kwestionuje ich genetycznego związku z koncepcją państwa zakładającą rządy prawa (*Rechtsstaat, Rule of Law*). W Polsce, tak jak w wielu innych krajach europejskich, ma ona wyraźne umocowanie konstytucyjne. Przepis art. 2 naszej Konstytucji deklaruje mianowicie, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Wylania się pytanie: czy i w jakim stopniu te uniwersalne dla krajów integrującej się Europy wartości są uwzględniane w orzecznictwie NSA? Zagadnienie to można ująć jeszcze inaczej: czy wartości, o których mowa, doznały wystarczającego rozwinięcia i konkretyzacji w orzecznictwie polskiego sądu administracyjnego? Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie. Punktem odniesienia dla zawartych w nim rozważań i konkluzji jest charakterystyka europejskich standardów prawa i postępowania administracyjnego zaprezentowana w pracy: *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, Strasbourg 1996 (powoływanej dalej jako "*Principles...*").

II. We wskazanym, przygotowanym pod auspicjami Rady Europy opracowaniu, stanowiącym rodzaj teoretycznej syntezy założeń (reguł) sformułowanych w aktach Komitetu Ministrów Rady Europy oraz ustaleń przyjętych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, zwrócono uwagę na trudności w przeprowadzeniu ostrej dystynkcji między ogólnymi zasadami materialno-prawnymi i proceduralnymi w sferze prawa administracyjnego<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Principles...*, s. 10.

Podkreślając zatem konwencjonalność dokonanego ujęcia, do grupy zasad materialno-prawnych zaliczono w nim: 1) praworządność, 2) równość wobec prawa, 3) zgodność działania z celem ustawowym, 4) proporcjonalność, 5) obiektywizm i bezstronność działań administracji, 6) ochronę zaufania i praw słusznie nabytych, 7) otwartość administracji. W ramach zespołu zasad proceduralnych autorzy pracy wyróżnili: 1) dostęp do urzędu (władzy publicznej) oraz posiadanych przezeń informacji, 2) prawo do wysłuchania, 3) prawo do przedstawicielstwa i wsparcia w postępowaniu administracyjnym, 4) dyrektywę rozsądnego czasu rozpatrzenia sprawy przez organ administracji, 5) obowiązek zawiadomienia o treści rozstrzygnięcia jego uzasadnienia oraz pouczenia w przedmiocie zaskarżenia aktu, 6) zapewnienie wykonania w rozsądnym czasie podjętego aktu. Wyliczenie to uzupełniono wyodrębnieniem dodatkowych gwarancji ochrony praw jednostki w zakresie wymierzania sankcji administracyjnych, odwołalności aktów administracyjnych (*revocation of administrative acts*) oraz gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania danych osobowych. Jest rzeczą interesującą, iż obok tak pojmowanych standardów prawa i postępowania administracyjnego, wyróżniono jeszcze zasady określające instytucjonalne formy kontroli ich przestrzegania (swoiste zasady drugiego stopnia). Za główny element konstrukcji państwa prawa (*an essential element of State governed by the Rule of Law*) uznano sądową kontrolę działań administracji publicznej. Weryfikacji jej poczynań powinna także służyć wewnętrzna kontrola administracyjna (uruchamiana w toku instancji oraz w trybie nadzwyczajnym), jak też kontrola sprawowana przez rzecznika praw obywatelskich. Jako atrybuty sądowej kontroli administracji wymieniono: 1) wykonywanie jej przynajmniej z punktu widzenia zgodności z prawem działań administracji, 2) przez niezależny i niezawisły trybunał powołany na mocy ustawy, 3) przy poszanowaniu zasad sprawiedliwej procedury i rozsądnego czasu rozpatrzenia sprawy (*a fair procedure the length of which is reasonable*), 4) z zapewnieniem uczciwej i publicznej rozprawy, oraz 5) z udzieleniem efektywnej ochrony (*affording an effective remedy*)<sup>2</sup>. Zestawienie to nawiązuje bezpośrednio do wyprowadzanych z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>3</sup> składników prawa do sądu oraz koresponduje z zasadą sformułowaną w art. 45 naszej Konstytucji. Nie ma chyba wątpliwości co do tego, iż wyliczonym standardom odpowiada w pełni kontrola administracji wykonywana przez NSA.

III. Fundamentalna dla demokratycznych państw prawa, wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz podstawowych aktach regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej – w art. 6 i 7 k.p.a. i w art. 120 ustawy z 29 VIII 1997 r. – Ordynacja

<sup>2</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 427; tekst konwencji został zamieszczony m.in. w kwartalniku *Prawa Prywatnego* 1992, nr 1 - 4, s. 231 i n. Uregulowanie wprowadzone wymienionym przepisem szeroko omawiają, ilustrując swoje wywody orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, D. J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London-Dublin-Edinburgh 1995, s. 164 i n.

podatkowa<sup>4</sup> – zasada praworządności wymaga, by wszelkie działania administracji publicznej miały oparcie w obowiązującym prawie. Co więcej, przejmuje się, że rodzi ona obowiązek narzucenia zgodności zachowań administracji z ukształtowanymi przez prawo regułami. Zasada praworządności oznacza również, że “prawo co do funkcji i uprawnień organów administracyjnych powinno być wyraźnie ustanowione, dostatecznie czytelne i skonkretyzowane” (*the law as the functions and powers of the administrative authorities should be validly enacted and sufficiently clear and specific*)<sup>5</sup>. Nie wnikając w to, na ile działalność naszego prawodawcy czyni zadość tej dyrektywie, trzeba zauważyć, iż NSA wielokrotnie wypowiadał się w swoich orzeczeniach co do rozumienia różnych aspektów zasady praworządności. Jej sens najpełniej – jak się wydaje – uchwycił Sąd w wyroku z 17 XI 1982 r., II SA 1474/82<sup>6</sup>, stwierdzając iż w prawie administracyjnym obowiązuje ogólna zasada, zgodnie z którą jakiegokolwiek ograniczenia obywateli w ich zachowaniach mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa, Wydając decyzję, organ administracji “nie może ani nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że uprawniają go do tego konkretne przepisy prawa”. Są to podstawowe – jak zaznaczył Sąd – zasady działania aparatu administracyjnego w praworządnym państwie. Sąd administracyjny konsekwentnie prezentuje też pogląd, iż tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego (ustawy lub aktu równorzędnego ustawie bądź wydanego z ich upoważnienia i w jego granicach aktu wykonawczego) stwarzają wystarczającą podstawę dla władczych działań administracji w jej stosunkach z jednostką.

Konieczność respektowania zasady równości wobec prawa powoduje, iż “tam gdzie sprawy są obiektywnie takie same, ich rozpatrzenie musi być takie same” (*where cases are objectively the same, their treatment must be the same*)<sup>7</sup>. Kierowanie się tą zasadą nie zwalnia z obowiązku dokładnego i bezstronnego analizowania każdego przypadku, z odwołaniem się do odpowiednich uregulowań. Podejście władzy administracyjnej do indywidualnej sprawy powinno być do pewnego stopnia przewidywalne w świetle jej uprzednich działań. Sposób i zakres, w którym dostosowuje ona swoje poczynania do zmienionych okoliczności nie może wykazywać cech arbitralności lub pozostawać w sprzeczności z regułą racjonalnego postępowania. Zasady równości wobec prawa nie narusza natomiast zróżnicowanie w rozpoznawaniu spraw przez administrację uwarunkowane “zmianami w sferze polityki i praktyki wykonywania władzy uznaniowej” (*changes of general application in policy or practice with regard to the exercise of discretionary powers*)<sup>8</sup>. Ten punkt widzenia można uznać za obowiązujący od lat w orzecnictwie NSA. W szeroko komentowanym wyroku z 26 X 1984 r., II SA 1161/84<sup>9</sup>, Sąd stwierdził, iż choć zasada równości obywateli wobec prawa

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 137, poz. 926.

<sup>5</sup> *Principles...*, s. 10.

<sup>6</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1982, nr 2, poz. 107.

<sup>7</sup> *Principles...*, s. 11.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>9</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1984, nr 2, poz. 97.

nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, musi być – tak jak inne zasady konstytucyjne – przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin polskiego prawa. Jeżeli wobec tego strona postępowania podniesie zarzut, że zasada ta jest w jej sprawie naruszona, organ administracji ma obowiązek zbadać, czy jest on zasadny, tj. czy rzeczywiście w sprawach, na które powołuje się strona zapadły decyzje o odmiennej treści oraz czy były to sprawy o analogicznej sytuacji prawnej i faktycznej. Wyniki dokonanych w tym względzie ustaleń powinny zostać ujawnione w uzasadnieniu decyzji. W wyroku z 24 IV 1986 r., SA/Gd 1368/85<sup>10</sup>, NSA wyraził następującą tezę: praktyczne zastosowanie w postępowaniu administracyjnym zasady równości obywateli wobec prawa oznacza, że jeżeli z takiego samego stanu faktycznego i prawnego wynikają dla różnych osób takie same prawa lub obowiązki, podejmujący rozstrzygnięcie organ administracji obowiązany jest orzec o tych prawach bądź obowiązkach w stosunku do wszystkich osób. Niedopuszczalne – w ocenie Sądu – jest “wybiórcze stosowanie rygorów prawa w stosunku do niektórych tylko osób [...] bez jednoczesnego ich zastosowania w stosunku do pozostałych osób, mimo ciężącego na nich takiego samego obowiązku”. Z kolei w wyroku z 30 VI 1987 r., IV SA 129/87<sup>11</sup>, Sąd zauważył, iż “zasada równości stron wobec prawa może być podstawą zakwestionowania decyzji w sprawach należących do sfery uznania administracyjnego, tj. gdy prawo pozostawia organowi administracji wybór sposobu rozstrzygnięcia sprawy”. Nie odnosi się to wszakże do sytuacji, w których organ administracji – ze względu na okoliczności sprawy – “faktycznie nie ma takiego wyboru, a także do sytuacji powstałej w wyniku naruszenia prawa”. Ta ostatnia konstatacja pokrywa się z teoretycznym ustaleniem, iż odwoływanie się do zasady równości wobec prawa “nie może usprawiedliwiać nielegalnej praktyki w szerszym wymiarze” (*cannot be invoked to justify applying an illegal practice more widely*)<sup>12</sup>.

Z zasadą praworządności ściśle łączy się założenie, iż powierzone administracji uprawnienia muszą być wykonywane wyłącznie dla celów wyznaczonych ustawami. Rzeczywisty cel lub cele mogą być określone w preambule ustawy bądź – co się zdarza częściej – w rządowym raporcie zawierającym uzasadnienie zmian legislacyjnych. Cele te da się niekiedy wyprowadzić wprost z postanowień ustawy<sup>13</sup>. Warto przypomnieć, że kwestia kwalifikowania następstw działań administracji podejmowanych niezgodnie z celem ustawy doczekała się rozwinięcia zwłaszcza w przyjętej w prawie angielskim doktrynie “*ultra vires*” oraz francuskiej konstrukcji “*détournement de pouvoir*”.

Potrzebę rekonstruowania celów ustawy dla rozstrzygania wątpliwości pojawiających się w procesie stosowania prawa, NSA zaakcentował m.in.

<sup>10</sup> Nie publikowany.

<sup>11</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1987, nr 1, poz. 43.

<sup>12</sup> *Principles...*, s. 12. Dorobek orzecznictwa sądu administracyjnego w wyróżnionej materii przedstawiłem w artykule: *Zasada równości obywateli wobec prawa w orzecznictwie NSA*, “Państwo i Prawo” 1988, nr 10, s. 56 i n.

<sup>13</sup> *Principles...*, s. 12.

w wyroku z 6 VIII 1984 r., II SA 735/84<sup>14</sup>. Sąd zaznaczył w nim, że preambuła nie jest normą prawną, stanowi natomiast pochodzące od organu, który wydał akt prawny zaopatrzone w preambule, wyjaśnienie podstawowych motywów ustanowienia aktu. “Motywy te nie mogą pozostać bez wpływu na wykładnię norm prawnych zawartych w danym akcie”. W innym orzeczeniu, NSA potwierdził, iż podejmując decyzję na podstawie art. 15 ustawy z 22 XI 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa, organ administracji działa wprawdzie w granicach uznania, jednak nie może to być uznanie dowolne, organ jest bowiem “obowiązany kierować się celem tej ustawy wyeksponowanym w preambule oraz ogólnymi zasadami zawartymi przede wszystkim w art. 7 k.p.a.” – wyrok z 23 VI 1983 r., II SA 535/83<sup>15</sup>.

Innym przejawem przestrzegania zasady praworządności jest uwzględnianie przez administrację publiczną wymagań proporcjonalności. Rodzą one konieczność używania środków współmiernych do celów, które należy realizować oraz zachowania właściwej równowagi między interesem publicznym i prywatnym, tak by uniknąć zbędnej ingerencji w sferę praw i interesów jednostki<sup>16</sup>.

Choć do sprecyzowania założeń utożsamianych z zasadą proporcjonalności doszło przede wszystkim w toku sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów normatywnych<sup>17</sup>, to jednak i w szeregu orzeczeń NSA można doszukać się wypowiedzi świadczących o kierowaniu się przez Sąd tym kryterium. Odwoływanie się do niego towarzyszyło w zasadzie badaniu zgodności z prawem decyzji wydawanych na mocy kompetencji uznaniowych i było w gruncie rzeczy próbą uchwycenia (dla potrzeb konkretnego przypadku) granic uznania administracyjnego. Przykładowo, w wyroku z 29 III 1988 r., SA/Wr 1064/87<sup>18</sup>, Sąd wskazał, iż granice uznania administracyjnego, przysługującego organom rozstrzygającym o wygaśnięciu prawa użytkowania (zarządu), “wyznaczają względy celowościowe”.

Zasada obiektywizmu i bezstronności administracji nakazuje rozpatrzyć wszystkie okoliczności sprawy rozstrzyganej aktem administracyjnym, przy nadaniu im właściwego znaczenia (kwalifikacji prawnej). Na treść takiego aktu nie mogą wpływać osobiste zapatrywania, uprzedzenia lub interesy osoby zaangażowanej w jego podjęcie. Procesową gwarancją respektowania tej zasady są w naszym systemie prawnym przepisy o wyłączeniu pracownika oraz organu administracji, wsparte szczególną sankcją w postaci możliwości wznowienia postępowania w sprawie, w której wydano decyzję nie zachowując ustanowionych w tym zakresie rygorów. Wzmiankowane uregulowania stały się przedmiotem licznych ustaleń interpretacyjnych NSA,

<sup>14</sup> Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1987, nr 4, poz. 80.

<sup>15</sup> Nie publikowany.

<sup>16</sup> *Principles...*, s. 12 - 13.

<sup>17</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 46 i n.

<sup>18</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1988, nr 2, poz. 61.

formułowanych w ramach przeprowadzanego badania zgodności z prawem decyzji administracyjnych.

Zasada ochrony zaufania i praw słusznie nabytych uchodzi współcześnie za główny, czy też pierwszoplanowy składnik konstrukcji demokratycznego państwa prawa. Licząc się z ustaleniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz sądów krajowych, przyjmuje się, że dla zweryfikowania poprawności działań administracji z punktu widzenia tej zasady niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy istniało coś, co stwarzało podstawę do działania w zaufaniu, a zwłaszcza jasna wypowiedź (*clear message*) organu administracji?, 2) czy zainteresowana osoba działała w zaufaniu?, 3) czy zaufanie tej osoby zasługiwało na ochronę – warte było ochrony prawnej (*worth protecting*)? Według tej koncepcji, ochrona zaufania oraz praw słusznie nabytych (*protection or legitimate trust and vested rights*) stanowi jedną całość, standard prawny odpowiadający naszemu pojęciu zasady ogólnej prawa administracyjnego w jego najczęściej używanym znaczeniu<sup>19</sup>. W orzecznictwie Sądu Pierwszej Instancji oraz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich operuje się raczej węższym pojęciem “uzasadnionego oczekiwania (przewidywalności prawa)” – *legitimate expectation, confiance légitime*. Do zasady tej, rozpatrywanej w zestawieniu z zasadami proporcjonalności, równego traktowania oraz zakazu retroakcji, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się m.in. w orzeczeniu z 13 XI 1990 r. w sprawie 331/88 i w orzeczeniu z 5 X 1993 r. w połączonych sprawach C-13-16/92. W drugim z wymienionych orzeczeń wyrażono następującą tezę: “Biorąc pod uwagę rozbieżne oceny dokonane przez krajowe organy państw członkowskich, odzwierciedlające odmienności krajowych ustawodawstw dotyczących kwestii niebezpieczeństwa mogącego wyniknąć z zastosowania pewnych substancji o działaniu hormonalnym. Rada decydując się na wykonywanie swoich uznaniowych uprawnień w celu przyjęcia rozwiązania zakazującego stosowania tych substancji, nie naruszyła ani zasady pewności prawa, ani nie zawiodła uzasadnionego oczekiwania handlowców”. W literaturze podnosi się, że w systemie praworządnym, jednostka ma prawo ochrony swoich przewidywań opartych na istniejących normach, gdyż na tym polega jej zaufanie do systemu. Podstawę do ochrony zapewnia stabilność prawa – z jego strony osoby zainteresowane spodziewają się uczciwości i roztropności<sup>20</sup>.

Wobec faktu, iż zasada pogłębiania zaufania do organów Państwa została ujęta *expressis verbis* w art. 8 k.p.a., NSA wyprowadzając właśnie z tego przepisu normę traktował jako jedno z istotnych kryteriów formułowanych ocen zgodności z prawem zaskarżanych do niego decyzji, Dobrą ilustracją posłużenia się w ramach wykonywanej przez ten Sąd kontroli wspomnianą dyrektywą jest teza przedstawiona w wyroku z 24 I 1994 r., V SA 1276 – 1277/93<sup>21</sup>. Sąd uznał w nim, że nie do pogodzenia z zasadą zaufania do Państwa byłoby udzielenie obywatelowi przez organy celne

<sup>19</sup> *Principles...*, s. 13. Na temat sposobów rozumienia pojęcia “zasady ogólne prawa administracyjnego” zob., K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

<sup>20</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 195.

<sup>21</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1994, nr 4, poz. 166.

informacji o treści mającej zapaść decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego działalności powodującej zaangażowanie własnego majątku, a następnie – gdy obywatel taką działalność podejmie – wydanie decyzji o innej treści. Tylko ta okoliczność (wprowadzenie zainteresowanego podmiotu w błąd) wystarczyła do uchylecia przez NSA zaskarżonej decyzji. Typowym przykładem uwzględnienia przez Sąd płynącej z art. 8 k.p.a. dyrektywy dla wykazania niezgodności z prawem poczyniań organu administracji jest również wywód zamieszczony w wyroku z 9 XI 1987 r., III SA 702/87<sup>22</sup>. Zdaniem NSA, uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, który działa w dobrej wierze i w zaufaniu do treści skierowanej do niego decyzji. Odstępstwa od tej elementarnej zasady mogą mieć miejsca wyjątkowo i jedynie w sytuacjach wyraźnie przez prawo przewidzianych<sup>23</sup>.

Zasada otwartości (*openness*) administracji utożsamiana jest z prawem żądania przez jednostkę: 1) udzielenia informacji będącej w posiadaniu właściwych organów, 2) w rozsądnym terminie, 3) w taki sam sposób, jak wobec innych osób, 4) przy pomocy skutecznych i odpowiednich środków. Tak pojmowana otwartość ma “wzmocnić publiczne zaufanie do administracji” (*to streng-then the confidence of the public in the administration*). Dostęp do informacji może być przedmiotem tylko takich ograniczeń, które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym do ochrony “uzasadnionych interesów publicznych oraz prywatności i innych uzasadnionych interesów prywatnych” (*legitimate public interests and privacy and other legitimate private interests*). W razie, gdy żądanie dostępu do informacji jest odrzucone, organy administracji muszą przedstawić motywy swojego rozstrzygnięcia, zaś odmowa podlega kontroli Sądu lub innego niezawisłego ciała<sup>24</sup>.

Mimo uchwalenia 29 VIII 1997 r. ustawy o ochronie danych osobowych<sup>25</sup> oraz rozszerzenia – wraz z wejściem w życie Ordynacji podatkowej – obowiązków organów podatkowych w zakresie udzielania informacji podatnikom, nasze uregulowania w rozpatrywanej sferze spraw odbiegają od standardów europejskich. Zagadnienie dostępu jednostki do informacji będących w posiadaniu administracji znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA przede wszystkim w kontekście realizacji przez prowadzące postępowanie administracyjne organy obowiązków określonych w art. 9 k.p.a. W wyroku z 7 XII 1984 r., III SA 729/84<sup>26</sup>, NSA stwierdził: obowiązek informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków (art. 9 k.p.a.), ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności stwarzają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z danymi problemami. Na temat konsekwencji skierowania do jednostki przez

<sup>22</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1989, nr 2, poz. 79.

<sup>23</sup> Pogląd NSA w tej kwestii analizuję szerzej w artykule: *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym, Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, “Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, s. 32 i n.

<sup>24</sup> *Principles...*, s. 14 - 15.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 883.

<sup>26</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1984, nr 2, poz. 117.

organ administracji błędnej informacji NSA wypowiedział się w wyroku z 15 X 1986 r., SA/Gd 691/86<sup>27</sup>. Sąd wyraził w nim pogląd, iż w sytuacji, gdy powstanie obowiązku podatkowego wywołane zostało wadliwym działaniem organu podatkowego pierwszej instancji “w zakresie udzielenia podatnikowi poprawnych informacji o podstawach ustalenia tego obowiązku i wprowadzeniem go w błąd, izba skarbowa rozpoznając odwołania podatnika od decyzji ustalającej wymiar tego zobowiązania, powinna – mając na względzie zasady wyrażone w art. 8 i 9 k.p.a. – rozważyć możliwość uznania wspomnianej wadliwości działania za szczególną okoliczność [...] uzasadniającą zaniechanie ustalenia w całości lub w części wymaganej od strony należności podatkowej oraz jej poboru”.

IV. Stosunkowo wczesne skodyfikowanie naszej procedury administracyjnej, oraz wysoki stopień szczegółowości obowiązującego w tej dziedzinie uregulowania prawnego i spójności ustanowionych rozwiązań przesądziły o tym, że formułując zwroty stosunkowe o zgodności/niezgodności działań organów administracji z normami prawa procesowego, NSA zwykł dokonywać ustaleń odwołując się do ściśle skategoryzowanych zasad i wartości. Wyliczone w pkt. II artykułu standardy proceduralne odpowiadają oczywiście założeniom przyjętym przez polskiego ustawodawcę, a dokładniej rzecz ujmując – wyrażają idee, które legły u podstaw rodzimej kodyfikacji postępowania administracyjnego. Owe standardy są zresztą niczym innym jak teoretycznym uogólnieniem postanowień aktów Komitetu Ministrów Rady Europy, a w pierwszym rządzie – rezolucji (77) 31 z 28 IX 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji<sup>28</sup>. W notach objaśniających do uregulowań składających się na europejskie *soft-law* zastrzega się, że różnorodność systemów prawnych państw członkowskich Rady Europy utrudnia opracowanie jednolitych, wspólnych przepisów prawnych w zakresie prawa i postępowania administracyjnego. Dlatego za celowe uznano promowanie określonych zasad kształtujących minimalne standardy prawne w tej dziedzinie. Dla przykładu, w pkt. 7 memorandum wyjaśniającego do zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (87) 16 z 17 IX 1987 r. w sprawie postępowania administracyjnego mającego wpływ na sytuację znacznej liczby osób, zauważa się: “Wyrażenie «kierować się» zamieszczone w zaleceniu użyto celem pozostawienia państwom członkowskim tyle swobody, ile możliwe dla wyboru środków zapewniających zgodność postępowania administracyjnego i kontrolnego z istotą zasad przedstawionych w załączniku do zalecenia. Z tej przyczyny określenie «zasada» wybrane zostało zamiast terminu «przepis (norma)”. Jak zaznaczono w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 17 VI 1997 r., FPS 1/97<sup>29</sup>, uwzględnianie w orzecznictwie sądów polskich “tego typu zaleceń i rezolucji jest nie tylko dopuszczalne, ale i konieczne”. Z uwagi jednak na

<sup>27</sup> Przegląd Orzecznictwa Podatkowego 1992, nr 3, poz. 59.

<sup>28</sup> Tekst rezolucji został zamieszczony w opracowaniach: T. Jasudowicza, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82 - 85 oraz Z. Kmiecika, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 103 - 105.

<sup>29</sup> Oczekuje na publikację.

dużo większe skonkretyzowanie wewnętrznego uregulowania procesowego oraz bezwzględne związanie nim organów stosujących prawo, NSA raczej rzadko powołuje wprost zasady proceduralne europejskiego *soft-law*. W niektórych orzeczeniach, Sąd eksponuje wszakże jedność założeń aksjologicznych (bezpośrednią więź treściową) obu zespołów norm. Niekiedy posługuje się on nawet argumentacją nawiązującą bezpośrednio do poszczególnych zasad wyrażonych w aktach Komitetu Ministrów Rady Europy. Warto – jak sądzę – przytoczyć obszerniejszy fragment uzasadnienia wyroku NSA z 9 VII 1997 r., III SA 457/96<sup>30</sup>, w którym Sąd przedstawił tak pojmowaną ocenę zrelatywizowaną systemowo. W wyroku tym zasygnalizowano, że zadaniem organu odwoławczego nie jest wyłącznie kontrola prawidłowości dokonanych przez organ pierwszej instancji ustaleń, lecz rozpoznanie sprawy w pełnym jej zakresie, co oznacza odniesienie się do wszystkich, wysuniętych także na etapie postępowania odwoławczego, zarzutów strony. Tylko taki sposób procedowania pozostaje w zgodzie z przepisami k.p.a., w tym z zawartą w art. 15 kodeksu zasadą dwuinstancyjności postępowania. Dopełnienie przez organ administracji tego obowiązku narzucają również – jak dodał Sąd – “wymagania uczciwego procesu (sprawiedliwości proceduralnej), znajdujące przecież swoje źródło tak w postanowieniach Konstytucji, jak i ustaw zwykłych, w tym przepisach k.p.a. Prawo jednostki do uczciwego procesu, określane w literaturze obcej jako «right to a fair trial» jest wartością uniwersalną, wspólną uregulowaniom procesowym współczesnych państw prawa”. Sąd przyznał następnie, że “nie może pozostać obojętnym wobec ewidentnego złamania jednego z elementarnych założeń sprawiedliwości proceduralnej, tj. prawa strony do wysłuchania (podkreśl. – Z.K.) i rozważenia przez organ administracji publicznej istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, wyraźnie wyeksponowanych przez nią, okoliczności i faktów”. Gwarancją tego prawa jest “obowiązek pełnego i rzetelnego uzasadnienia przez właściwy organ podjętej decyzji, w tym wyjaśnienia dlaczego nie uwzględnił on zaprezentowanych przez stronę racji (art. 107 § 1 i 3 k.p.a.)”. Wykazując naruszenie przez organ administracji procedury unormowanej przepisami k.p.a., Sąd uznał, że łączyło się ono wyraźnie z pogwałceniem sformułowanej w rezolucji (77) 31 z 28 IX 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji, rozumianej bardziej abstrakcyjnie, zasady prawa jednostki do wysłuchania.

W uzupełnieniu tej części rozważań trzeba wspomnieć, iż dokonane w licznych orzeczeniach NSA ustalenia interpretacyjne dotyczące funkcji oraz istoty uregulowań procesowych wprowadzonych przepisami k.p.a., jak też występujących między nimi zależności, pokrywają się, a co najmniej są zbieżne z zasadami wyznaczającymi europejskie standardy procedury administracyjnej. Przekonuje o tym analiza m.in. wyroku z 1 VII 1985 r., SAB/Gd 21/85<sup>31</sup>, oraz wyroku z 28 VIII 1981 r., SA/Wr 87/81<sup>32</sup>. W pier-

<sup>30</sup> Nie publikowany.

<sup>31</sup> Też wyroku zamieszczono w zbiorze: *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, s. 126.

<sup>32</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1981, nr 2, poz. 80.

wszym z nich, Sąd stwierdził, że zasada sformułowana w art. 6 k.p.a. “odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw, określonych w art. 35 i 36 k.p.a. Obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.) pozostaje także w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i 8 k.p.a.”. W drugim z orzeczeń, NSA uwypuklił rolę uzasadnienia decyzji administracyjnej oraz stawiane mu wymagania, zauważając: “Ocena zebranego materiału dowodowego i wyczerpujące wyjaśnienie przesłanek dokonanego rozstrzygnięcia powinny znaleźć pełne odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, przekonującym zarówno co do prawidłowości oceny sytuacji materialnej strony, jak i co do zasadności treści rozstrzygnięcia”.

V. Zaprezentowane wywody uzasadniają twierdzącą odpowiedź na postawione na wstępie pytanie. Założenia i wartości identyfikowane z europejskimi standardami prawa i postępowania administracyjnego doznały należytej egzemplifikacji w orzecznictwie NSA. Już w pierwszym okresie swojej działalności, Sąd podjął – uwieńczone powodzeniem – zorientowane na ochronę praw jednostki próby uściślenia wynikających z przepisów prawa pozytywnego zasad oraz sprecyzowania ich aksjologicznych założeń. Można chyba oczekiwać, iż w miarę postępów procesu integracji Polski z Europą, ustalenia europejskiego *case-law* oraz postanowienia odpowiednich aktów prawa międzynarodowego i wspólnotowego coraz częściej będą powoływane w orzecznictwie naszych sądów. Uwzględniając przedstawioną wcześniej typologię zasad kreujących europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego, wypada podkreślić, iż ochronę praw i interesów jednostki w Polsce ewidentnie osłabia brak kompleksowego uregulowania kwestii wymierzania sankcji administracyjnych<sup>33</sup>. W przygotowanym w ramach realizacji programu PHARE SIERRA raporcie: “Harmonizacja prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich w zakresie prawa samorządu terytorialnego” w części odnoszącej się do postępowania administracyjnego oraz ogólnych zasad prawa administracyjnego, wysunięto propozycję włączenia do k.p.a. stosownej regulacji prawnej. Realizacja tego zamierzenia czyniłaby aktualnym rozciągnięcie ustanowionego reżimu odpowiedzialności na sferę spraw, w których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, chociażby przez zamieszczenie w niej enumeratywnej klauzuli odsyłającej do unormowań k.p.a.

<sup>33</sup> Zob. Z. Kmieciak, *Charakter prawny orzeczeń w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej a koncepcja sankcji administracyjnej*, “Głosa” 1997, nr 11, s. 1 i n.