

Sylwia Ebing-Roguska

ORCID: 0009-0005-2401-9624

sylwia.ebing@interia.eu

Uniwersytet w Siedlcach

Wydział Nauk Społecznych

Praworządność a sfera bezpieczeństwa prawnego jednostki

The Rule of Law and the Sphere of Individual Legal Security

DOI: 10.34739/doc.2025.22.07

Streszczenie: Artykuł nawiązuje do jednej ze sfer bezpieczeństwa prawnego jednostki, która wypływa z zasady praworządności. Nazywana jest ona także zasadą gwarancyjną zawierającą nakaz ścisłego przestrzegania przepisów prawa przez organy władzy państwowej. Na jej mocy zobowiązane one zostały do podejmowania czynności wobec jednostki wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. W ten sposób praworządność odzwierciedla w sobie aspekt bezpieczeństwa prawnego jednostki, wpływając na sposób stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Postawiono hipotezę, iż zasada praworządności na gruncie Konstytucji RP oraz postępowania administracyjnego wytycza bezpieczeństwo prawne jednostki. Celem zbadania tej hipotezy postawiono cztery główne pytania: Jaka jest treść bezpieczeństwa prawnego? Jak rozumiana jest praworządność na gruncie prawa konstytucyjnego? Jakie normy prawa administracyjnego wyznaczają treść praworządności? Jak materialna i formalna praworządność na gruncie postępowania administracyjnego kształtuje bezpieczeństwo prawne?

Słowa kluczowe: praworządność, bezpieczeństwo prawne, norma konstytucyjna, administracja publiczna, postępowanie administracyjne

Abstract: The article refers to one of the spheres of the legal security of the individual, which stems from the rule of law principle. It is also called the guarantee principle and contains the requirement for strict compliance with legal provisions by state authorities. Under it, they are obliged to take actions towards the individual only on the basis of generally applicable law. In this way, the rule of law reflects the aspect of the legal security of the individual, influencing the way in which laws are applied by public administration bodies. A hypothesis was put forward that the rule of law principle on the basis of the Constitution of the Republic of Poland and administrative proceedings determines the legal security of the individual. In order to examine this hypothesis, four main questions were asked: What is the content of legal security? How is the rule of law understood on the basis of constitutional law? What norms of administrative law determine the content of the rule of law? How does the substantive and formal rule of law on the basis of administrative proceedings shape legal security?

Keywords: rule of law, legal security, constitutional norm, public administration, administrative proceedings

Treść bezpieczeństwa prawnego

Bezpieczeństwo prawne jako normatywne pojęcie funkcjonuje w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i administracyjnego. Zostało ono już opisane w przedwojennej publikacji Gustawa Radbrucha¹. Bezpieczeństwo jest naturalną potrzebą człowieka, co pozostaje w zgodzie z ukonstytuowaniem jego bytu jako chęci samorealizacji, rozwoju, poczucia szczęścia oraz braku zagrożenia. Z podstawowych powodów każdy człowiek odczuwa potrzebę bezpieczeństwa i zapewniania go sobie różnymi sposobami. Słusznie się zauważa, że jedynie wtedy, gdy potrzeba ta zostanie zaspokojona, może on spokojnie planować swoją przyszłość, realizować zamierzenia i cele życiowe, rozwijać się i dopiero wówczas możemy mówić o poczuciu bezpieczeństwa². Pojęcie bezpieczeństwa prawnego rozumiane jest jako kategoria obiektywna, obejmująca stan prawny, w którym prawo skutecznie zabezpiecza interesy jednostki lub jako kategoria subiektywna, odnosząca się do poczucia zabezpieczenia tych interesów³. Bezpieczeństwo prawne jest stanem osiąganym przy pomocy prawa pozytywnego, strzegącym dóbr życiowych i interesów człowieka w sposób możliwie całkowity i skuteczny⁴.

Bezpieczeństwo prawne Trybunał Konstytucyjny wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawa, z której wyprowadza także szereg innych zasad związanych w różnym stopniu z tą normą. Są to mianowicie takie zasady jak: zasada pewności prawa, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych, zasada ochrony interesów w toku, zasada niedziałania prawa wstecz czy zasada prawidłowej legislacji⁵. Zakresy znaczeniowe ich częściowo się pokrywają, a wzajemne relacje nie są ściśle i jednoznacznie określone. Zasada demokratycznego państwa prawnego, rozpatrywana w aspekcie material-

¹ G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa*, [w:] *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, red. T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Kraków 1985, s. 47-48; G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] *Ibidem*, s. 49-57; G. Radbruch, *Ustawa i prawo*, „*Ius et Lex*” 2002, nr 1, s. 157-163.

² J. Guś, *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo – kilka uwag z zakresu teorii prawa*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2002, nr 9, s. 14.

³ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014, s. 107-108.

⁴ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 405.

⁵ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „*Roczniki Nauk Prawnych*” 2006, t. 16, nr 1, s. 7-40.

nym, zawiera w swej treści m.in. standardy dotyczące reguł tworzenia prawa. L. Garlicki zauważa, że w orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym nieodzownym elementem demokratycznego państwa prawnego są reguły stanowienia prawa⁶. Natomiast bezpieczeństwo prawne obywateli jest szczególną wartością systemu prawnego w demokratycznym państwie prawnym, obok takich wartości, jak sprawiedliwość społeczna, równość wobec prawa, humanizm i demokratyzm prawa⁷. Zaznacza się, iż bezpieczeństwo prawne winno być rozumiane szerzej i obejmować, prócz elementu pewności prawa, również elementy odnoszące się do treści prawa, jak na przykład konieczność zapewnienia przez prawo minimum socjalnego każdemu obywatelowi, czy też gwarancję drogi sądowej⁸.

Bezpieczeństwo prawne jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, pozostaje bowiem nie tylko w szerokim zakresie zainteresowania nauk prawnych, ale także i nauk o bezpieczeństwie. Wiąże się to ściśle z cechą tej kategorii bezpieczeństwa, które odwołuje się do konieczności zapewnienia spójności i stabilności całego porządku prawnego w państwie. Jadwiga Potrzyszcz, definiując pojęcie bezpieczeństwa prawnego, stwierdza, że jest ono stanem osiąganym przy pomocy prawa pozytywnego, w którym dobra życiowe człowieka i jego interesy są strzeżone (chronione) w sposób możliwie całkowity i skuteczny⁹. Bezpieczeństwo prawne nieodłącznie wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego jako powiązania z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, na co wskazał w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny. Stwierdza on, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Umożliwia ono jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawo-

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 62.

⁷ A. Zieliński, *Pewność prawna w stosunkach pracy*, „Studia Prawnicze” 1988, nr 3, s. 44.

⁸ T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006, s. 192.

⁹ J. Potrzyszcz, *Podmiot bierny a podmiot czynny bezpieczeństwa prawnego*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2015, T. 8, s. 78.

dawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych¹⁰. Z analizy tego orzeczenia można wyprowadzić wniosek, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego nakłada na państwo obowiązek wypracowania takich mechanizmów i gwarancji prawnych, które wzbudzą wśród obywateli poczucie pewności i stabilności prawa. Innymi słowy, każda jednostka ma prawo do jasnego i przejrzystego prawa cechującego się określoną stabilnością, a w przypadku wprowadzanych zmian, do gwarancji, że prawodawca nie uczyni ich w sposób arbitralny mniej korzystnymi dla obywatela.

Bezpieczeństwo prawne stanowi urzeczywistnienie stabilności społecznego funkcjonowania za pomocą środków prawnych. Dążenie do niego stanowi realizację idei bezpieczeństwa, która odbywa się w głównej mierze za pośrednictwem stanowienia prawa. Poziom bezpieczeństwa prawnego zależy między innymi od stopnia stabilizacji otoczenia społecznego, politycznego i gospodarczego. Wskazuje się tu na dwa aspekty pojęcia bezpieczeństwa prawnego, a mianowicie:

- 1) bezpieczeństwo prawne w sensie obiektywnym, przez które rozumie się taki stan prawny, w którym prawo pozytywne skutecznie zabezpiecza dobra życiowe człowieka i jego interesy. Bezpieczeństwo to może zaistnieć niezależnie od świadomości chronionych przez prawo osób;
- 2) bezpieczeństwo prawne w sensie subiektywnym, którego integralnym elementem jest świadomość danego podmiotu. To przede wszystkim poczucie bezpieczeństwa prawnego¹¹.

Niewątpliwie bezpieczeństwo prawne jako kategoria obiektywna odwołuje się do stanu prawnego, który ma za zadanie skutecznie zabezpieczać interesy jednostki, a jako kategoria subiektywna ujawnia się w poczuciu zabezpieczenia interesów jednostki. Pojęcie bezpieczeństwa prawnego można też rozpatrywać aż w trzech aspektach: bezpieczeństwa porządku, bezpieczeństwa realizacji i stabilności prawa. Z punktu widzenia adresata normy prawnej bezpieczeństwo prawne musi być bezpieczeństwem orientacji, a obowiązujący porządek prawny powinien wskazywać kierunek postępowania w życiu społecznym, więc konieczna jest przewidywalność przyszłych skut-

¹⁰ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P. 3/2000, Dz.U. 2000 Nr 50, poz. 600.

¹¹ J. Potrzeszcz, *Podmiot bierny...*, s. 78; J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, s. 107-108.

ków prawnych¹². Zapewnienie bezpieczeństwa prawnego to rodzaj obowiązku, który ciąży na organach państwa (jako władzy) jako dbałości o to, aby chronić obywateli przed niesprawiedliwymi czy arbitralnymi ich decyzjami. Powinno być ono wyznacznikiem i standardem w demokratycznych państwach prawa jako realizacji zasady praworządności. Jednak zasada ta powinna, na co słusznie się zwraca uwagę, doznać ograniczeń w przypadku kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi. Takimi jak ochrona życia i zdrowia jednostek czy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, na straży których stoi polityka karna państwa, rozumiana jako działania polegające na stosowaniu systemu środków karnych i pozakarnych, takich jak środki zapobiegawcze, polityka sądowego wymiaru kary (indywidualizacja wymiaru kary), analiza ustalonych w trakcie postępowania czynników sprzyjających przestępczości i stanowiących nadal realne zagrożenie¹³. Mówiąc o polityce prawnej państwa, należy mieć na uwadze zakres legislacyjny i pewność prawa, która powinna bazować na podstawowych standardach i mechanizmach chroniących jednostki przed dyskrecjonalnymi i nieprzemysłanymi działaniami państwa.

Można mówić o tym, że bezpieczeństwo prawne jest stanem osiąganym przy pomocy prawa stanowionego (pozytywnego), chroniącego określone dobra człowieka oraz jego interesy w sposób możliwie całkowity i skuteczny. Temu poczuciu musi towarzyszyć przekonanie jednostki i społeczeństwa o tym, że prawo i jego stosowanie jest koniecznością, w sensie nie tylko sprawiedliwości proceduralnej, ale także nie może zachodzić tu sprzeczność z poczuciem sprawiedliwości w znaczeniu materialnym. W tym względzie można odwołać się do Johna Locke'a, który zauważył, iż celem prawa jest opieka nad niewinnymi i naprawienie im wyrządzonych szkód przez stosowanie go wobec wszystkich, którzy mu podlegają¹⁴. Stanowienie prawa i jego moc wiążąca wynika z uzasadnionej potrzeby regulacji życia jednostki w społeczeństwie jako zapewniania mu bezpieczeństwa oraz ochrony przed przemocą organów władzy w państwie i innych podmiotów. Twierdzi się, iż bezpieczeństwo prawne nie jest zagwarantowane wyłącznie poprzez pewność brzmienia prawa pisanego. Jest raczej tak, iż różnego rodzaju inne środki także mogą mu służyć, na

¹² A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 191.

¹³ W. Jaroń, *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15, s. 49-50.

¹⁴ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 177.

co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowym. Przykładowo obowiązek sporządzenia uzasadnienia zapadłego rozstrzygnięcia jest w ocenie Sądu Najwyższego nie tylko istotnym składnikiem prawa do rzetelnego procesu, ale także m.in. wzmacnia bezpieczeństwo prawne, buduje autorytet wymiaru sprawiedliwości i kształtuje przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia¹⁵. Słusznie zauważa Antoni Kość, iż obywatel jako adresat normy prawnej musi wiedzieć, jak ma się zachować, aby być w zgodzie z wymaganiami prawa w określonych sytuacjach życiowych i układach społecznych, i jakiego zachowania ma on prawo oczekiwać od drugiej strony. Innymi słowy musi on wiedzieć, jakie ma prawa i obowiązki oraz z jakimi skutkami prawnymi swojego zachowania musi się liczyć¹⁶.

Praworządność jako norma konstytucyjna

Pojęcie praworządności na gruncie nauki prawa odwołuje się do przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej i nie odnosi się do zachowań obywateli. Wiąże się ono z pojęciem, jakim jest władczość działań organów administracji państwa, zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania przez nie prawa. Praworządność to pojęcie, które każdy obywatel łączy z rządami prawa jako rzeczywistości, w której stoi ono ponad organami władzy w państwie. Stanowi ona dla każdego zasadę prawnoustrojową, jak i konkretny stan faktyczny wyrażony przepisami prawa materialnego oraz procesowego. Od strony formalnej praworządne są wszelkie działania organów państwa, które są zgodne z ustawodawstwem. Praworządność stanowi utrwaloną normę prawną zawierającą nakaz określonego zachowania się wszystkich organów państwa jako organów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów. W swym głównym przekazie nakłada ona na organy państwa obowiązek działania zgodnie z przepisami prawa i ustalonymi kompetencjami interpretowanymi w sposób ścisły. Praworządność to także ustrój polityczny opierający się na stanowionym prawie, którego gwarantem jest legislacja, procedura i hierarchia aktów prawnych. Funkcjonowanie państwa musi opierać się na przepisach prawnych, które jako przyjęte proceduralnie usta-

¹⁵ Wyrok SN z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II KK 308/12, LEX nr 1319257; Wyrok SN z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt V KK 74/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, dodatek Orzecznictwo, nr 3, poz. 13; Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU Nr 1/A/2006, poz. 2.

¹⁶ A. Kość, *Podstawy filozofii...*, s. 191.

lenia stanowią o porządku społecznym. Jego przestrzeganie opiera się dodatkowo na powołanych do tego celu określonych instytucjach mających stać na jego straży. Niedopuszczalnym jest, na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny, działanie organów władzy publicznej bez podstawy prawnej albo wykraczające poza jej granice. Organy władzy publicznej mają obowiązek rzetelnego wykonywania powierzonych im zadań. 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 ustawowych¹⁷.

W normatywnym wymiarze zasada praworządności posiada zakotwiczenie w Konstytucji RP i wyrażona została w treści art. 7, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W swym treściowym wyrazie jest ona gwarantem bezpieczeństwa prawnego. Z zawartości normatywnej zasady praworządności wypływa bezwzględny obowiązek przestrzegania przepisów stanowionego prawa, jak i kompetencji każdego organu administracji publicznej. Norma konstytucyjna jest zarazem traktowana jako ustrojowa zasada praworządności, stanowiąca fundament działania wszelkich organów, w tym przypadku nie tylko administracyjnych, lecz rozumianych w sposób szeroki¹⁸.

W literaturze przedmiotu przez pojęcie praworządności rozumie się różne zagadnienia i wskazuje się tu na cztery stany faktyczne jako:

- 1) zasadę ustrojową dotyczącą sposobu działania organów państwa,
- 2) koncepcje doktrynalne rozwijające zasadę praworządności,
- 3) normy i instytucje prawne warunkujące realizację zasady praworządności,
- 4) stan faktyczny jako działalność aparatu państwowego spełniającego postulaty praworządności (jest to stan praworządności)¹⁹.

Wskazuje się, iż praworządność jest jedną z norm, która kształtuje treść zasady demokratycznego państwa prawa²⁰. Zasada

¹⁷ Wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42.

¹⁸ J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 623.

¹⁹ Ibidem, s. 625.

praworządności w odbiorze społecznym formułuje nakaz przestrzegania prawa przez organy administracji państwa, jak też ich funkcjonowania i wykonywania swych obowiązków w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, a nie te o charakterze wewnętrznym. Wskazuje się, iż praworządność odnosi się do problemów mechanizmu państwowego, w którym obywatele, dzięki katalogowi norm wynikających z prawa przedmiotowego oraz systemowego (proceduralne, instytucjonalne), jak też gwarancji, są stroną chronioną²¹. W państwie prawnym organy administracji publicznej swoją działalność opierają na prawie. Wynika z tego, że każdy z nich jest nim związany. Faktem jest, iż państwo samo ustanawia przepisy prawa i tworzy je organ do tego powołany, normy przez niego ustalane odwołują się właśnie do organów wykonawczych, którymi jest administracja publiczna jak też i sądy, a żaden z nich nie zostaje zwolniony z ich przestrzegania. W związku z tym każda struktura organizacyjna państwa jest związana prawem w równym stopniu. Podkreśla się, iż organy państwa są zobowiązane przestrzegać norm prawnych zarówno w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa²².

Praworządność jako samo pojęcie nie zostało zdefiniowane wprost w żadnym akcie prawnym, łatwo można zauważyć, iż zawiera się ona w dwóch podstawowych sferach prawnych – ustrojowej (konstytucyjnej) i ustawowej (kodeksowej, formalnej). W pierwszym ujęciu zasadniczą rolę odgrywa treść art. 7 Konstytucji RP stanowiący, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W tym wymiarze gwarantuje ona jednolitość podstaw prawnych stosowanych przez administrację publiczną w ramach zamkniętego systemu źródeł prawa, wymienionych w art. 87 Konstytucji RP. Treść art. 7 ustawy zasadniczej określa, w omawianym kontekście, obowiązek precyzyjnego wyznaczenia w przepisach kompetencji, trybu oraz procedury, w oparciu o które będą działały organy administracji publicznej²³. W drugim ujęciu stanowi ona podstawę prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w odniesieniu do

²⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 53. H. Suchocka, *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, T. XL, s. 56, 59.

²¹ S. Tkacz, Z. Tobor, *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opałka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1, s. 44-45; P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 50.

²² P. Król, *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Causus” 2014, nr 74, s. 15.

²³ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 47.

postępowania administracyjnego (Kodeks postępowania administracyjnego) oraz postępowania karnego, gdzie odwołuje się do zagwarantowanych stronom uprawnień procesowych jako ochrony ich praw.

Formalna praworządność jest istotna z punktu widzenia jednostki, ujawnia się ona w szczególności poprzez aspekt sądowego stosowania prawa, jak też rozstrzygnięcia zapadłego w oparciu o procedury postępowania administracyjnego. Wskazuje się, iż formalna praworządność jest tylko jednym z elementów pojęcia państwa prawnego²⁴. W tym zawiera się także aspekt kontrolny, gdyż dochodzi do wartościowania przez jednostkę przejawu stosowania prawa pod względem jego zawartości materialnej, jaka tkwi w zastosowanej normie prawnej. Gdy ocena jest krytyczna, to pojawia się wątpliwość co do zgodności wydanego rozstrzygnięcia jako niedającego się zrekonstruować na podstawie analizy tej normy, więc nie można z niej wyciągnąć następstw prawnych. Ujawnia się także aspekt praworządności materialnej jako rezultatu stosowania prawa (wyrok sądu), który polega na sformułowaniu oceny krytyczno-stosunkowej. Wskazuje się, iż w ocenie tej chodzi o wartościowanie stosowanych norm prawnych ze względu na zewnętrzne wartości stosowania prawa, tj. o rezultat oceny prawa obowiązującego z punktu widzenia kryteriów pozaprawnych. Jeżeli normy te nie są uznane za wartościowe, to decyzja (sądowa) nie jest uznana za praworządną materialnie²⁵. Należy to odnosić do przypadków, kiedy praworządność będzie nieprzestrzegana (łamana), czego wyrazem będą sytuacje, gdy działanie lub zaniechanie organów władzy publicznej stanowi naruszenie nie tylko normy konstytucyjnej, ale stanowionego prawa (ustaw).

Konstytucja jest formalnoprawną podstawą dla systemu prawa. Jest także aktem wyrażającym podstawowe wartości, na których on jest oparty, jak i tworzony. W doktrynie wskazuje się na zespół zasad, stanowiących swoiste desygnaty praworządności, wśród których wskazuje się na:

- 1) rząd – jego urzędnicy i przedstawiciele, jak też osoby prywatne w całości podlegają prawu;
- 2) ustawy – są jasne i ścisłe oraz podane do publicznej wiadomości. Chronią one prawa podstawowe, włączając w to bezpie-

²⁴ H. Suchocka, *Aktualność wartości...*, s. 59.

²⁵ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022, art. 6; J. Olszanowski, *Zasada praworządności...*, s. 625.

czeństwo osób i własności, a ponadto stosowane są równo wobec wszystkich;

- 3) procesy tworzenia i wykonywania prawa oraz sprawowania administracji – spełniają one wymagania dostępności, odpowiedzialności i skuteczności;
- 4) sprawiedliwość – wymierzana jest bez zwłoki przez kompetentnych, niezależnych i zachowujących właściwą postawę etyczną funkcjonariuszy, powołanych w wystarczającej liczbie oraz dysponujących adekwatnymi środkami, będących odbiciem charakteru zbiorowości²⁶.

Koncepcja praworządności pełni także funkcję aksjologiczną, jest wartością gwarantującą porządek prawny, co przekłada się wprost na poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zasada praworządności (zwana także legalizmem) wyrażona w art. 7 Konstytucji została zdefiniowana w sposób szeroki. Jest to istotna norma, w której zawarte są gwarancje zachowania swobód i wolności obywatelskich, jak też bezpieczeństwa prawnego wyrażającego się w postaci ochrony jednostki przed wszechwładzą i wszechmocą organów państwa. W państwie demokratycznym jako rządonym przez prawo, organy władzy publicznej muszą posiadać określoną prawem właściwość rzeczową, miejscową i funkcjonalną. Wraz z tak określonymi zasadami i ustanowionym trybem postępowania stanowią elementy, które wyznaczają granice ich aktywności. W przeciwieństwie do nich jednostka ma dużą swobodę (zasada co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone) – to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i na tyle, na ile prawo je do tego upoważnia. Takie granice ich ingerencji dają jednostce bezpieczeństwo prawne. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, można przeczytać, że artykuł 7 Konstytucji określany jako przepis wyrażający zasadę legalizmu i nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi²⁷.

Praworządność jako norma postępowania organów państwa w sposób bezpośredni przekłada się na sytuację życiową każdego obywatela. Jest ona niezbędnym warunkiem gwarantującym równość wobec prawa i ochronę praw jednostki, zapobiega nadużywaniu wła-

²⁶ P. Boike, *Państwo prawa w obiektywie społecznego nauczania Kościoła katolickiego. Zarys problematyki*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 1, s. 11-13.

²⁷ Wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34.

dzy przez organy publiczne oraz umożliwia ich kontrolowanie. Należy podzielić pogląd, że praworządność nie powstała *stricte* jako zasada ustroju państwa, ale jako idea ochrony wolności i niezależności jednostki przed jakimkolwiek ich naruszeniem – czy to ze strony państwa, czy innych jednostek. Praworządność należy rozumieć w szerokim kontekście znaczeniowym oraz dostrzegać jej naruszenia będące przejawem obchodzenia przepisów prawa czy wtórnego legalizowania bezprawia. Dlatego też oprócz elementu legalizmu należy także uwzględniać wewnętrzne i zewnętrzne wartości prawa, kładące nacisk na aksjologię²⁸. Wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach określonych przez prawo jest jednym z konstytutywnych elementów demokratycznego państwa prawnego, służąc również realizacji innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Słusznie się twierdzi, iż w szczególności dotyczy to zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego²⁹.

Praworządność w funkcjonowaniu organów administracji publicznej

Postępowanie administracyjne zawiera dyrektywy w oparciu, o które jest ono wszczynane i kontynuowane, wiążą one organy administracji publicznej w procesie rozstrzygania o prawnej sytuacji strony (jednostki). Te normy zawarte są w części ogólnej Kodeksu postępowania administracyjnego³⁰ i wywierają wpływ na tok prowadzonych czynności postępowania administracyjnego. Wskazuje się, iż praworządność ustanawia podstawy działania administracji rządowej i samorządowej. Zatem zasada praworządności oznacza, że każde działanie mieści się w granicach prawa, to znaczy jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego³¹.

W postępowaniu administracyjnym ustawowe źródła wpływają z dwóch norm: art. 6 k.p.a. – organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa oraz art. 7 k.p.a. – w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworząd-

²⁸ M. Bednarek, *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretyczno-prawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31, s. 117.

²⁹ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.

³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572.

³¹ P. Król, *Stanowienie prawa...*, s. 14.

ności. W tej sferze aktywności podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli). Określona tymi przepisami praworządności wywiera wpływ na kształtowanie się relacji pomiędzy organem prowadzącym postępowanie administracyjne a obywatelem jako jego stroną. Obie zasady procesowe dają uczestnikowi postępowania bezpieczeństwo prawne jako gwarancję mającą chronić go przed nadużyciem prawa lub odmowy przyznania go, gdy takowe przysługuje. Umieszczenie zasady praworządności wśród innych regulujących tok postępowania administracyjnego wywiera wpływ na poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zasada ta stanowi także dodatkowe zabezpieczenie dla strony postępowania administracyjnego, że wszelkie ustanowione uprawnienia będą przez organy administracji publicznej w toku postępowania przestrzegane. Zasada praworządności zawierająca się w treści art. 6 k.p.a. jest pierwszą ogólną normą, która została wyrażona w Kodeksie postępowania administracyjnego. Oznacza to wprost, iż oddziałuje ona jako pierwsza w chwili podjęcia przez organ administracji publicznej czynności procesowej wobec jednostki. Odwołuje się do możliwości podjęcia czynności w sytuacji, gdy istnieją ku temu podstawy. Zasada ta posiada podwójny wymiar oddziaływania w prawie administracyjnym, a w szczególności w postępowaniu administracyjnym. Pierwszy – odwołuje się do ustalenia przez organ administracji publicznej swej właściwości prawnej do wszczęcia, jak i kontynuowania postępowania w danej sprawie. Drugi nakazuje zbadanie możliwości ustalenia i odwołania się do skonkretyzowanego przepisu prawa materialnego, ujawniającego się wskazaniem, jaka norma obowiązuje i czy jest ostatecznie określona dla potrzeb rozstrzygnięcia. Te dwie wartości stanowią o praworządności, określając, iż organ administracji publicznej podjął działania na podstawie i w granicach upoważnienia przewidzianego w prawie. Brak takiej pewności nie pozwala organom na podjęcie czynności wszczęcia postępowania, a gdy zostanie już wszczęte i ujawnią się okoliczności braku podstawy, należy uznać je jako działanie niepraworządne. Takie postępowanie należy umorzyć. Praworządność działania organu administracji publicznej stanowi dla każdego obywatela filar jego bezpieczeństwa prawnego, wyrosły na gruncie ustrojowym oraz ustawowym.

Należy zauważyć, iż zwrot *praworządność* w Kodeksie postępowania administracyjnego użyty został w trzech miejscach:

- 1) w art. 7 – w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności;
- 2) w art. 227 – przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw;
- 3) w art. 241 – przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności³².

Zainicjowanie czynności procesowych bez uwzględnia tej normy przez organ administracji zakwalifikować należy jako naruszenie praworządności, a postępowanie wyjaśniające, jak i wydane rozstrzygnięcie będzie obarczone istotną wadą prawną – z mocy prawa będzie nieskuteczne. W tym wymiarze ujawnia się jego dodatkowy obowiązek wyrażający się sprawowaniem funkcji rzecznika praworządności. Stanie na straży praworządności, jak wynika wprost z art. 7 zdanie k.p.a., polega na podejmowaniu wszelkich starań przez organ prowadzący postępowanie administracyjne, aby nie doszło do naruszenia prawa, albowiem skutkować to może niekorzystnym dla strony rozstrzygnięciem o jego sytuacji. Jest to niewątpliwie istotna gwarancja bezpieczeństwa prawnego, gdyż w toku wyjaśniania sprawy organ winien w tak nakazany sposób procedować. Gdy jednak jego działania uznane zostaną za niepraworządne, to rola strażnika przypadnie stronie postępowania jako dysponującej rozbudowanymi środkami prawnymi wywierania wpływu na organ, aby ten postępował zgodnie z prawem³³.

Z zasady praworządności wynika nakaz, aby przed wydaniem orzeczenia organ administracji dołożył jak największych starań, aby zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy, w szczególności te, które mogą mieć wpływ na treść wydanego orzeczenia (decyzji, postanowienia). Ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego³⁴.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania...

³³ Ibidem.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 1998, s. 64 i n.

Przepis art. 7 k.p.a. ustanawia nie tylko zasadę praworządności, lecz również dwie inne zasady – zasadę uwzględniania z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli – a także zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej. Ustalenie prawdy obiektywnej ma ogromne znaczenie dla kształtowania się relacji pomiędzy organem administracji a obywatelem. Powinna być pewność, że organ prowadzący sprawę dołożył wszelkich starań, aby wyczerpująco wyjaśnić stan faktyczny i wydać prawidłowe orzeczenie. Nie może sytuacja być rozpatrywana na zasadzie podobieństwa do innych przypadków. Organ administracji posiada obowiązek szczegółowo zbadać wszystkie podniesione przez stronę dowody i argumenty przed wydaniem orzeczenia. Na tej podstawie, a nie na podstawie podobieństwa, powinno dojść do rozstrzygnięcia sytuacji prawnej jednostki w jej indywidualnej sprawie. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której prowadzący postępowanie administracyjne pomija dowody i argumenty podniesione przez stronę i wydaje decyzję w oparciu o własne ustalenia, czym narusza zasadę obiektywizmu, a to stanowi działanie niepraworządne³⁵.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na przykładowy model decyzyjny procedowania w sprawie administracyjnej, w ramach którego wyróżnione zostały następujące etapy podejmowania decyzji, uwzględniające zasadę praworządności:

- 1) ustalenie zakresu obowiązywania oraz stosowalności danego przepisu prawnego;
- 2) określenie znaczenia tego przepisu dla potrzeb konkretnego rozstrzygnięcia;
- 3) uznanie za udowodnione faktów danej sprawy oraz ujęcie ich w języku wykorzystanego przepisu prawnego;
- 4) przyporządkowanie stanu faktycznego do tego przepisu;
- 5) ustalenie konsekwencji prawnych udowodnionych faktów na podstawie tego przepisu;
- 6) wydanie finalnej decyzji w zakresie stosowania prawa³⁶.

W innym modelu realizacji postępowań administracyjnych opierającym się na postulacie praworządności wyróżniono następujące etapy:

- 1) ustalenie, jaka norma obowiązuje w odniesieniu do danego rozstrzygnięcia;

³⁵ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 53.

³⁶ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 43.

- 2) uznanie za udowodniony fakt, co jest realizowane na podstawie analizy różnych materiałów oraz przyjętej teorii dowodów;
- 3) przyporządkowanie faktu uznanego za udowodniony do konkretnej normy prawnej;
- 4) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych tego faktu na podstawie stosowanej normy³⁷.

Podobny model postępowania organów administracji publicznej obejmuje następujące etapy:

- 1) ustalenie obowiązującej normy prawnej mającej zastosowanie w rozstrzyganej sprawie;
- 2) ustalenie stanu faktycznego;
- 3) wyrażenie ustalonego stanu faktycznego sprawy w języku obowiązującej normy prawnej;
- 4) powiązanie ustalonych faktów z treścią normy prawnej (subsumpcja) oraz określenie na podstawie zastosowanej normy prawnej skutków prawnych stanu faktycznego uznanego za udowodniony³⁸.

W postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ administracji publicznej pozycja obywatela nie jest równa, bowiem ten posiada władztwo przejawiające się możliwością jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. W literaturze wskazuje się, iż pojęcie władztwa ma charakter instrumentalny. Jest ono atrybutem nadrzędnej pozycji państwa wobec innych form organizacji społeczeństwa – istotą władzy państwowej jest zdolność posłuchu. Władztwo administracyjne jest szczególną postacią władztwa państwowego³⁹. Celem zniwelowania tych nierówności przepisy kodeksu postępowania administracyjnego wprowadziły zasadę praworządności i inne mające na celu zredukowanie tych nierównych relacji.

³⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 6, Nb 2.

³⁸ B. Kozicka, M. Pszczyński, *Praworządność a interes indywidualny i interes społeczny – dylematy imperium et libertas*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 391–401; B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Institucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 29–34.

³⁹ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 76.

Podsumowanie

Praworządność jako norma konstytucyjna oraz postępowania administracyjnego zawiera nakaz organizowania i wykonywania przez organy administracji publicznej swych zadań w zgodności z przepisami prawa. Praworządność wiąże się z zagadnieniem funkcjonowania administracji publicznej, w ramach której obywatele korzystać mogą z prawa podmiotowego jako systemu proceduralnego wraz z instytucjonalnymi gwarancjami. Jako zasada ustrojowa nie nastęrcza trudności w definiowaniu, co sugerować może, iż jest to termin niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Jednak jest to pozorna łatwość rozumienia tej normy z uwagi na jej wielowarstwowość. Jest ona bogata treściowo i zawiera w sobie szereg mechanizmów proceduralnych. Zasadę praworządności obudowują jednak też inne normy po to, aby mogła ona być tym, co daje gwarancję bezpieczeństwa jednostce.

Bibliografia / References

Akty prawne i dokumenty

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572.
- Wyrok SN z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II KK 308/12, LEX nr 1319257.
- Wyrok SN z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt V KK 74/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, dodatek Orzecznictwo, nr 3, poz. 13.
- Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU Nr 1/A/ 2006, poz. 2.
- Wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34.
- Wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. sygn. akt P. 3/2000, Dz.U. 2000 Nr 50, poz. 600.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2009.
- Bednarek M., *Kryzys praworządności w Polsce i na Węgrzech. Spojrzenie teoretyczno-prawne*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2020, nr 31.
- Boike P., *Państwo prawa w obiektywie społecznego nauczania Kościoła katolickiego. Zarys problematyki*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, nr 1.

- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Guść J., *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo – kilka uwag z zakresu teorii prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, nr 9.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Jaroch W., *Polityka karna – strategia punitywna czy liberalna*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 15.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
- Kozicka B., Pszczyński M., *Praworządność a interes indywidualny i interes społeczny – dylematy imperium et libertas, [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Król P., *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Causus” 2014, nr 74.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.
- Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej, [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne w demokratycznym państwie prawa, [w:] Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróż, L. Jamróż, Białystok 2014.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2006, t. 16, nr 1.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Potrzeszcz J., *Podmiot bierny a podmiot czynny bezpieczeństwa prawnego*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2015, T. 8.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Radbruch G., *Pięć minut filozofii prawa, [w:] Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, red. T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Kraków 1985.
- Radbruch G., *Ustawa i prawo*, „Ius et Lex” 2002, nr 1.
- Radbruch G., *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo, [w:] Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, red. T. Gizbert-Studnicki, K. Pleszka, R. Sarkowicz, J. Stelmach, Kraków 1985.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006.
- Suchocka H., *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, T. XL.
- Tkacz S., Tobor Z., *Problematyka praworządności w teorii prawa Kazimierza Opalka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 1.
- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego, [w:] Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zieliński A., *Pewność prawna w stosunkach pracy*, „Studia Prawnicze” 1988, nr 3.