

ŁUKASZ STRZĘPEK¹

O niektórych aspektach znaczenia terminu praworządność w ogólnym postępowaniu administracyjnym²

Wpłynął: 20.10.2022. Akceptacja: 2.03.2023

Streszczenie

Problematyka praworządności jako kryterium działania organów administracji publicznej nie była dotychczas przedmiotem szerszej refleksji doktryny. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest prawdopodobnie dosyć oszczędne odwoływanie się przez organy administracji publicznej do praworządności jako podstawy swoich rozstrzygnięć. Tymczasem obowiązek nałożony na organy w art. 7 k.p.a. traktować należy jako jedną z zasadniczych powinności tychże w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Niniejsze opracowanie skupia się na zasygnalizowaniu jedynie niektórych problemów związanych z pojęciem praworządności na gruncie ogólnej procedury administracyjnej, wskazując na niejednoznaczność tego zwrotu i związane z tym jego różnorodne rozumienie. Wnioski traktować należy jako zaproszenie do dyskusji nad tym niewątpliwie złożonym zagadnieniem.

Słowa kluczowe: praworządność, legalizm, postępowanie administracyjne, organy administracji publicznej.

¹ Dr Strzępek Łukasz – Wyższa Szkoła Humanitas Sosnowiec (Polska); e-mail: lukaszstrzepek1976@gmail.com; ORCID: 0000-0003-2292-7889.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

ŁUKASZ STRZEPEK

On some aspects of the meaning of the term rule of law in general administrative proceedings³

Abstract

The issue of the rule of law as a criterion for the action of public administration bodies has not yet been the subject of wider doctrinal reflection. The reason for this state of affairs is probably the rather sparing reference by public administration bodies to the rule of law as a basis for their decisions. Meanwhile, the obligation imposed on the authorities in Article 7 of the Code of Administrative Procedure should be treated as one of their fundamental duties in ongoing administrative proceedings. The present study focuses on signalling only some of the problems related to the notion of the rule of law on the grounds of general administrative procedure, indicating the ambiguity of this phrase and the related various understandings of it. The conclusions should be regarded as an invitation to discuss this undoubtedly complex issue.

Keywords: rule of law, general principle, legalism, administrative procedure.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Obowiązek stania na straży praworządności został nałożony na organy w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Odnosić trzeba, że zasada ta funkcjonowała od momentu jej wejścia w życie, pierwotnie w przepisie art. 5, obecnie zaś w art. 7 k.p.a. To oznacza, że już od samego początku obowiązywania k.p.a. ustawodawca przywiązywał szczególne znaczenie do przestrzegania praworządności w postępowaniu. Jest to, jak się wydaje, konsekwencja traktowania praworządności jako pierwotnej idei stosowania prawa, co zarazem uzasadnia szczególne miejsce zasady praworządności wśród innych zasad ogólnych⁵.

Zwrot „praworządność” nie został zdefiniowany, można jednak stwierdzić, że funkcjonuje on na dwóch płaszczyznach: ustrojowej (konstytucyjnej) i „zwykłej” (kodeksowej, o czym dalej)⁶. W pierwszej z nich zasadniczą rolę odgrywa przepis art. 7 Konstytucji RP stanowiący, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa⁷. W ujęciu ustrojowym zasada praworządności gwarantuje więc jednolitość podstaw prawnych stosowanych przez administrację publiczną w ramach zamkniętego systemu źródeł prawa, wymienionych w art. 87 Konstytucji RP⁸. Treść art. 7 ustawy zasadniczej określa, w omawianym kontekście,

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735 – dalej k.p.a.

⁵ Por. G. Łaszczycyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. T. 1, Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 103. Ze względu na charakter opracowania nie sposób wdać się w szczegółowe rozważania odnośnie zasad prawa. Sam charakter tego typu regulacji jest złożony i po dziś dzień trwają w tej kwestii sporny w doktrynie – szerzej na ten temat: L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [w:] idem (red.), *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, „Juridica Lublinensis” 2016, 1, s. 13.

⁶ J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, 9, s. 67.

⁷ W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej*, cz. II. *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, 6, s. 6–23; R. Stefański, *Państwo prawne jako jedna z naczelných zasad europejskiego systemu aksjologicznego*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017, s. 727; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 70 i n.; M. Kruk, *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, 10, s. 18; J. Zakrzewska, *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1992, 7; J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995, s. 65 i n.

⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 46; J. Olszanowski, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. II, cz. 2, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 107.

obowiązek precyzyjnego wyznaczenia w przepisach kompetencji, trybu oraz procedury, w oparciu o które będą działały organy administracji publicznej⁹. To z kolei stanowi fundament prawidłowego funkcjonowania administracji w ogóle, a na gruncie konkretnego postępowania administracyjnego – zagwarantowania jego stronom prawem przewidzianej ochrony ich praw. W doktrynie wywodzi się z tego przepisu istnienie samoistnej wartości prawa administracyjnego, którą jest istnienie skonkretyzowanych podstaw prawnych działania administracji publicznej¹⁰. Powołana norma konstytucyjna jest zarazem traktowana jako ustrojowa zasada praworządności, stanowiąca fundament działania wszelkich organów, w tym przypadku nie tylko administracyjnych, lecz rozumianych w sposób szeroki¹¹.

Wykładnia pojęcia praworządność – dokonywana przez organy – nie powinna ograniczać się jedynie do regulacji k.p.a lub przepisów prawa materialnego. Brak jest bowiem przeszkód w sięganiu do regulacji ustawy zasadniczej, tym bardziej że normatywne podstawy działań organów nie zostały ograniczone wyłącznie do ustaw lub aktów podustawowych, co wprost wynika z art. 8 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 6 k.p.a.¹². Z brzmienia powołanego wcześniej art. 7 ustawy zasadniczej wywnioskować można, iż w ujęciu konstytucyjnym praworządność przybiera dwa aspekty: działanie na podstawie prawa i działanie w jego granicach¹³. Pierwszy z nich – oparcie się na konkretnych normach prawnych – można zdefiniować jako legalizm, a w k.p.a. wyartykułowano go wprost w art. 6¹⁴. Zarazem nie można kategorycznie stwierdzić, że art. 6 k.p.a. jest prostym powtórzeniem art. 7 Konstytucji¹⁵. Drugi komponent omawianej zasady ustrojowej – działanie w granicach prawa – posiada swój odpowiednik na gruncie k.p.a. właśnie w postaci nałożenia na organ obowiązku stania na straży praworządności (art. 7 k.p.a.), co m.in. oznacza nie tylko baczenie na zgodny z prawem bieg postępowania, lecz również na weryfikację pod tym względem działań podmiotów biorących w nim udział.

⁹ Por.: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 47.

¹⁰ Zob. idem, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 63.

¹¹ Por.: J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 623.

¹² Por.: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 44.

¹³ Por.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 54; U. Kalina-Prasznic (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005, s. 432.

¹⁴ Zdarzają się poglądy utożsamiające praworządność z legalizmem – por. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 450.

¹⁵ Odmiennie: J. Olszanowski, *Zasada praworządności...*, s. 623–624.

Pojęcie praworządności – kilka uwag ogólnych

Zwrotu „praworządność” ustawodawca użył wprost w Kodeksie w trzech przepisach: w art. 7, nakładając na organy obowiązek stania na straży praworządności; w art. 227, wskazując naruszenie praworządności jako jeden z możliwych przedmiotów skargi oraz w art. 241, gdzie „wzmocnienie praworządności” wskazane zostało jako jeden z przykładowych przedmiotów wniosku. Ponieważ skargi i wnioski traktować należy jako odrębne formy aktywności strony, uzależnione od jej woli i subiektywnej oceny działań organu, tematem zasadniczych rozważań będzie próba ustalenia potencjalnych znaczeń terminu „praworządność” dla organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne.

Pojęcie praworządności niejednokrotnie traktowane jest jako swoisty synonim legalizmu¹⁶. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w źródłosłowie terminu „praworządność”. Etymologicznie jest on rozumiany jako rządy prawa, co w bezpośredni i logiczny sposób wiąże się z działaniem na podstawie prawa¹⁷. Stąd też pojawiają się poglądy postulujące synonimiczne odczytywanie obu tych zwrotów¹⁸. Wydaje się jednak trudne do akceptacji stanowisko dopuszczające zamienne stosowanie wspomnianych terminów w sytuacji, gdy istnieją dwie różne normy prawa o charakterze zasady ogólnej, odwołujące się do nich w odmienny sposób¹⁹. W takim przypadku należałoby zadać pytanie, co oznacza konieczność stania na straży praworządności, skoro w istocie dla jej dochowania wystarczyłaby norma nakazująca organom działać na podstawie przepisów prawa. Logicznym wnioskiem płynącym z utożsamiania legalizmu z praworządnością byłoby stwierdzenie, że działanie na podstawie przepisów prawa jest zarazem praworządne. To z kolei pod znakiem zapytania stawiałoby sens istnienia zasady wyrażonej w art. 7 k.p.a. *ab initio*. Już więc tylko ta wątpliwość stanowi argument przemawiający przeciwko bezrefleksyjnemu traktowaniu pojęcia praworządności jako synonimu legalizmu²⁰.

Patrząc na obydwa wspomniane przepisy, da się bez trudu zauważyć istniejące pomiędzy nimi powiązanie, polegające na tym, że art. 6 k.p.a. traktować należy jako źródło (podstawę) praworządności – zobowiązanie organu do działania na

¹⁶ G. Heleniak, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, 6, s. 27.

¹⁷ Zob. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 27 i n.

¹⁸ Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 51.

¹⁹ Zob. I. Nowak, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik akademicki z orzecnictwem*, Kielce 2012, s. 29; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 72.

²⁰ Zob. M. Kisilowska, *Kolizja zasad praworządności i pewności prawa w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącym naruszeniem prawa (rozważania na tle wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, 6, s. 11.

podstawie przepisów prawa (czyli działań legalnych), natomiast art. 7 k.p.a. *ab initio* – jako gwarancję jego realizacji. Można więc założyć, że ten ostatni przepis zalicza się do tzw. norm drugiego stopnia (wedle jednej z typologii – charakteru wykonawczego), a więc określających sposób rozumienia bądź też realizacji innych norm²¹. Stanie na straży praworządności oznacza bowiem milczące założenie, że ów stan praworządności istnieje, a organ ma obowiązek pilnować, aby sytuacja ta nie uległa zmianie na gorsze.

Założenie, że legalizm i praworządność nie są pojęciami synonimicznymi, choć nie da się z góry wykluczyć pewnych obszarów im wspólnych, skłania do podjęcia próby ustalenia ich wzajemnej relacji. O ile bowiem zasada legalizmu w ujęciu kodeksowym oznacza nakaz działania w oparciu o istniejącą i konkretną podstawę prawną, o tyle zarówno ustrojowe, jak i kodeksowe ujęcie praworządności kreuje obowiązek działania zgodnie z całym porządkiem prawnym²². Innymi słowy, patrząc na obydwie zasady, stwierdzić można, że zasada praworządności w pewnym sensie zawiera w sobie zasadę legalizmu, przy tym zastrzeżeniu, że ten odnosi się do konkretnych norm, natomiast praworządność należy traktować jako postulat ich prawidłowego zastosowania oraz odwołanie się do pozanormatywnych kryteriów działania organu²³. W takim ujęciu praworządność oznacza bowiem nie tyle (lub nie tylko) działanie w oparciu o konkretny przepis, lecz zarazem działanie zgodnie z tym przepisem. Innymi słowy, dla oceny, czy konkretne działanie jest praworządne, nie wystarcza wskazanie normy prawnej dotyczącej takiego działania, lecz dodatkowym warunkiem jest konieczność wykazania, iż norma owa została zastosowana zgodnie z jej celem (założeniami ustawodawcy). Jest to niewątpliwie częstokroć trudne, niemniej jednak dla oceny, czy konkretne działanie mieści się w kategorii praworządności czy też nie – nieodzowne²⁴. Kwestią otwartą i jednocześnie bardzo złożoną jest odczytanie intencji ustawodawcy, co niejednokrotnie nie jest proste zarówno ze względu na posługiwanie się pojęciami niedookreślonym (w tym również pojęciem praworządności), jak i zdarzającą się kolizją przepisów wewnątrz systemu prawa. Dodatkowym problemem, wymagającym, ze względu na charakter opracowania, jedynie zasygnalizowania, jest również kwestia wykładni konkretnej regulacji, co wiąże się z zagadnieniami dotyczącymi metod dekodowania przepisu, ustaleniem ich kolejności, jak również,

²¹ Por.: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, A. Krawczyk, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 72. Por. również rozważania na temat praworządności poczynione przez J. Nowackiego, op. cit., s. 40.

²² Por.: M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc*, „Casus” 2012, 1, s. 13 i n.

²³ Por.: A. Wróbel, uwaga 1 i 2 do art. 6, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 117.

²⁴ Szerzej por.: Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 44.

przynajmniej w niektórych przypadkach, stosowaniem odrębnych zasad – norm drugiego stopnia (*vide* art. 7a k.p.a.). Ponadto podzielam pogląd, zgodnie z którym pojęcie praworządności niejednokrotnie może wiązać się z prawidłowym stosowaniem zwrotów o charakterze niedookreślonym, często odsyłających do pozaprawnych systemów wartości (dobra wiara, interes społeczny, należyta staranność, słuszne odszkodowanie itp.)²⁵. W tym aspekcie praworządność pozwala na ocenę (z perspektywy przyjętego przez stosującego prawo systemu wartości) sposobu interpretacji normy prawnej i jej subsumpcji do określonego stanu faktycznego²⁶. Oczywiście, istnieje przy tym ryzyko, że w każdym postępowaniu administracyjnym przebieg procesu wykładni będzie kształtował się nieco inaczej, nie tylko ze względu na odmienne okoliczności faktyczne i prawne, lecz również z powodu indywidualnych cech interpretatora. Przy stosowaniu prawa mamy bowiem do czynienia z tzw. wykładnią operatywną, czyli z szeregiem zabiegów zmierzających do „sformułowania normatywnej podstawy wydania decyzji”²⁷. Niemniej jednak to właśnie praworządność będzie stanowiła punkt odniesienia dla czynionych ocen. Ewentualna kontrola wydanego rozstrzygnięcia, czy to dokonywana w toku instancyjnym, czy też w ramach postępowania przed sądem, nie ogranicza się wówczas do weryfikacji samego zastosowania przepisów, lecz również analizy ich rozumienia, które legło u podstaw takiego a nie innego wyniku postępowania²⁸. Wydaje się, że na poparcie tej tezy można odwołać się do przynajmniej dwóch przepisów k.p.a. wprowadzonych nowelizacją z 2017 r.²⁹. Pierwszym z nich jest art. 7a k.p.a. wprowadzający nową zasadę ogólną – *in dubio pro libertate*. Jednym z założeń, jakie towarzyszyły wprowadzeniu tego przepisu do Kodeksu, było przeniesienie i pogłębienie w procesie stosowania prawa wartości wynikających z konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, co w efekcie skutkowało zminimalizowaniem ryzyka obciążenia strony konsekwencjami niejasnego brzmienia przepisów³⁰. Wspomniana zasada narzuca organom, pod pewnymi warunkami, określony kierunek wykładni przepisów, w założeniu minimalizując negatywne

²⁵ W.J. Katner *Spojrzenie na praworządność w Polsce jako na wartość i zasadę konstytucyjną – przedwczoraj, wczoraj, dziś i jutro. Garsć refleksji osobistych*, [w:] B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022, s. 1190; A. Gomułowicz, glosa do wyroku NSA z 6.11.2014, I OSK 251/14, OSP 2015 nr 9.

²⁶ W. Lang, *Aksjologia prawa*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992, s. 124.

²⁷ Por.: L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, 6, s. 12.

²⁸ Por.: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 88 i n.

²⁹ Dz.U. z 2017, poz. 935.

³⁰ Por.: D. Gregorczyk *O rozstrzygnięciu wątpliwości na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, 8, s. 47; S. Bogucki, *In dubio pro libertate oraz in dubio pro tributario w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017 – 2019*, Warszawa 2020, s. 85 i n.

następstwa niepoprawnej legislacji. Stąd wniosek, że postulat poprawnej wykładni traktować należy jako jeden z przejawów realizacji zasady praworządności, przynajmniej rozumianej w sensie *largo* – ustrojowym. Swoistym dopełnieniem regulacji art. 7a k.p.a., choć niepozostającym w bezpośrednim związku z tym przepisem, jest art. 138 § 2a k.p.a. dający organowi odwoławczemu, w trakcie kontroli instancyjnej, możliwość weryfikacji wykładni przepisów dokonanej przez organ I instancji³¹. Tym samym ocena, czy decyzja odpowiada prawu (a więc, czy w istocie jest praworządna), odnosi się nie tylko do jej normatywnych podstaw, ale została poszerzona o element weryfikacji poprawności rozumienia tych norm.

Nieco inaczej kwestia praworządności dotyka wspomnianych wyżej pozanormatywnych systemów wartości, do których dostęp ustawodawca umożliwia poprzez użyte w przepisach pojęcia nieostre. Pojęcia te, dopuszczając odwołanie się do kryteriów pozaprawnych, pozwalają na aktywne kształtowanie stosunków prawnych (zarówno materialnych, jak i procesowych) wszędzie tam, gdzie norma prawna nie obejmuje swoim zakresem określonych stanów faktycznych bądź też, gdy wprost przewiduje się taką możliwość³². Jest przy tym oczywiste, że posługiwanie się takimi klauzulami nie oznacza dowolności, a wręcz przeciwnie – winno być, po pierwsze, stosowane z dużą ostrożnością, po wtóre zaś, za każdym razem należy w jak najpełniejszy sposób wyjaśnić zarówno powody posłużenia się klauzulą generalną, jak i jej przyjęte rozumienie na gruncie konkretnej sprawy. Stanie na straży praworządności oznacza w tym kontekście, że organ, mając do dyspozycji możliwość posługiwania się pojęciami nieostrymi, będzie to czynił w sposób prawidłowy. Ten aspekt przestrzegania praworządności wiąże się również bezpośrednio z tym, co już wcześniej zauważono, a mianowicie z dostosowaniem do przyjętych tak w orzecznictwie, jak w literaturze swoistych kanonów rozumienia klauzul generalnych³³. Nie oznacza to rzecz jasna całkowitego „ubezwłasnowolnienia” organu w tym zakresie i pozbawienia go możliwości samodzielnego poszukiwania znaczenia pojęć nieostrych. Chodzi natomiast o to, aby w sposób dowolny, bez należytego umotywowania nie nadawał zwrotom nieostrym znaczenia, które odbiega od powszechnie przyjętego, bądź też od przyjętych przez ustawodawcę założeń aksjologicznych³⁴.

³¹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2019, VIII SA/Wa 737/19-LEX nr 2751726; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020, V SA/Wa 2235/19-LEX nr 3128740.

³² Por.: art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1882); art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).

³³ Por.: wyrok NSA z 12.10.2021, II GSK 771/21-LEX nr 3227287.

³⁴ Zob.: wyrok WSA w Kielcach z 22.09.2021, II SA/Ke 632/21-LEX nr 3244748; wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021, III SA/GI 154/21-LEX nr 3181625.

Obowiązek stania na straży praworządności bezpośrednio wyartykułowany w art. 7 k.p.a. stanowi wyjątek wśród przepisów o charakterze proceduralnym, w oparciu o które działają organy administracji publicznej. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁵ brak jest analogicznego przepisu, natomiast nieco zbliżona regulacja znalazła się w art. 7 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁶. Ten ostatni przepis nakłada bowiem na organy obowiązek stosowania środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie. Można więc dopatrzeć się w nim powinności działania cechującej się odwołaniem do jednego z aspektów praworządności, czyli legalizmu. Z kolei w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷ pojęcie praworządności zostało użyte jako przesłanka warunkująca udział w takim postępowaniu prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8). Powinność przestrzegania praworządności ciążąca na organie administracji publicznej pojawia się również w aktach prawa materialnego, np. w art. 34g ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych³⁸ czy też w art. 27 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³⁹. Zakres niniejszego opracowania ogranicza jednak rozważania do ogólnej procedury administracyjnej, uregulowanej w k.p.a.

W praktyce na przestrzeni lat trudno dostrzec szczególne przywiązanie organów wydających swoje rozstrzygnięcia na podstawie k.p.a. do wyraźnego artykułowania tej zasady w procesie stosowania prawa, a w każdym razie lektura uzasadnień rozmaitych decyzji lub postanowień wydanych w toku postępowania administracyjnego nie dostarcza zbyt wielu przykładów na szerszą refleksję na ten temat. Stosunkowo rzadko organy eksponują praworządność rozumianą jako kryterium determinujące nadanie toczącemu się postępowaniu określonego kierunku, nie mówiąc już o uznaniu praworządności za istotny czynnik wpływający na wynik postępowania. Prawdopodobnie wynika to z tego, że przepisy będące zasadami ogólnymi w praktyce częstokroć są traktowane jako swoisty zbiór postu-

³⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1325.

³⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1427.

³⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.

³⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 633.

³⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 182.

latów, nie zaś jako normy *sensu stricte*, na których opierać powinny się organy przy prowadzeniu postępowania administracyjnego⁴⁰.

O możliwym dodatkowym znaczeniu pojęcia praworządności na gruncie k.p.a.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do postawienia pytania, czy pojęcie praworządności należałoby ograniczyć wyłącznie do normatywnych podstaw działania organu, ewentualnie do oceny prawidłowości zastosowania klauzul generalnych?

Wychodząc od etymologii zwrotu „praworządność”, pierwsze skojarzenie prowadzi do powiązania go wyłącznie z normami prawa⁴¹. Wówczas jednak znaczenie tego zwrotu ograniczone zostałoby wyłącznie do wspomnianych dwóch aspektów. Sformułowanie „rządy prawa” potraktować można wszakże nie tylko jako przesłankę działania organu, lecz również jako oczekiwanie określonego przez ustawodawcę rezultatu. Wówczas można założyć, że pojęcie praworządności obejmuje swoim zakresem również zgodne z tymi normami następstwa ich stosowania. Każda decyzja, rozstrzygnięcie sądu, czynność prawna ujawniają się (manifestują) w tzw. obrocie prawnym, który można traktować jako złożony system składający się z istniejących norm prawnych oraz wyników ich stosowania, kształtujących sytuację prawną adresatów tych norm⁴².

Można więc w tym miejscu postawić pytanie, czy mówiąc o praworządności, nie należałoby przyjąć, że jednym z jej przejawów jest ciążąca na organach powinność uwzględniania istniejących w obrocie prawnym, wspomnianych wyżej decyzji, orzeczeń lub czynności prawnych? Odwracając problem, możliwe byłoby postawienie pytania, czy działaniem praworządnym jest ignorowanie prejudykatów? W mojej ocenie odpowiedź na ostatnie pytanie powinna być przecząca, albowiem trudno wyobrazić sobie działanie praworządne, które z jednej strony oparte jest na przepisach prawa i ich prawidłowej interpretacji, z drugiej natomiast nie uwzględnia innych czynników wpływających na finalną treść wyniku postę-

⁴⁰ Por.: W. Sawczyn, uwaga nr 12 do zasad ogólnych, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 34; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 68.

⁴¹ *Słownik języka polskiego*, dostępny pod adresem: www.sjp.pwn.pl, definiując pojęcie „praworządny”, wskazuje, że chodzi o kogoś postępującego lub rządzonego zgodnie z prawem lub świadczącego o zgodności z zasadami prawa.

⁴² Zob. R. Wrzecieć, *Pojęcie obrotu prawnego – próba systematyki*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2021, 1, s. 190. Autor zwrócił uwagę na istnienie co najmniej dwóch płaszczyzn w rozumieniu pojęcia obrotu prawnego: aktów stanowienia prawa oraz aktów jego stosowania. W niniejszym opracowaniu skupiam się na odniesieniu pojęcia praworządności do obrotu prawnego w ujęciu dynamicznym – a więc dotyczącym aktów stosowania prawa.

powania administracyjnego. Na poparcie takiego stanowiska można przywołać myśl L. Leszczyńskiego, który za Z. Ziemińskim wskazał, iż stosowanie prawa to jednocześnie jego przestrzeganie. Owo przestrzeganie odnosi się zarówno do sfery działania jak i uwzględniania jego konsekwencji⁴³. Z tej perspektywy zakończenie postępowania administracyjnego bez uwzględnienia wpływu innych aktów znajdujących się w obrocie prawnym czyni rozstrzygnięcie organu dotknięte wadą. Inną sprawą jest natomiast rodzaj konsekwencji wynikających z tego rodzaju sytuacji.

Podjmując próbę uzasadnienia takiego stanowiska, można wskazać istnienie założenia dotyczącego legalności wszystkiego tego, co weszło do obrotu prawnego do czasu wydania aktu eliminującego z tego obrotu⁴⁴. Innymi słowy, każda decyzja, orzeczenie sądu lub akt wywołujący skutki prawne, wchodząc do obrotu prawnego, wiąże swymi następstwami nie tylko jego adresatów, lecz również organy administracji publicznej, które nie mogą ignorować faktu jego istnienia i muszą uwzględnić skutki, jakie samym swoim istnieniem wywołuje w toczących się przed nimi postępowaniach. W kodeksie postępowania administracyjnego domniemanie ważności decyzji administracyjnej wywieść można z treści art. 16 ust. 1 k.p.a. przewidującego możliwość wyeliminowania decyzji ostatecznej tylko w określonych ustawowo przypadkach⁴⁵. Oczywiście ów wpływ ujawnia się w wyniku określonego splotu okoliczności, niemniej jednak trudno nie dostrzec jego istnienia. Może więc pojawić się pytanie o charakter i podstawę tej relacji pomiędzy pozornie niezwiązanymi ze sobą postępowaniami bądź też, precyzyjniej rzecz ujmując, pomiędzy toczącym się postępowaniem administracyjnym a elementem obrotu prawnego.

Przyjęcie takiego rozumienia praworządności, z perspektywy art. 7 k.p.a., nakłada na organ obowiązek uwzględnienia nie tylko norm prawnych, lecz również wszelkiego rodzaju czynności prawnych, aktów woli (organów, sądów, stron lub innych podmiotów), które mają lub mogą mieć wpływ na bieg lub wynik postępowania administracyjnego. Jeżeli więc, odróżniając praworządność od legalizmu, tę pierwszą zdefiniujemy jako brak sprzeczności z jakimkolwiek elementem porządku prawnego⁴⁶, to niewątpliwie uzasadnione wydaje się założenie, że elementami owego porządku prawnego są m.in. indywidualne rozstrzygnięcia admini-

⁴³ Por. L. Leszczyński, [w:] idem, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 5–4.

⁴⁴ M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, 9, s. 59 i n.

⁴⁵ Zob.: E.A. Terejko, *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, 2, s. 128; M. Kamiński, op. cit., s. 60.

⁴⁶ Tak scharakteryzował praworządność J. Parchomiuk – por.: J. Parchomiuk, *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 88.

stracyjne kształtujące sytuację prawną ich adresatów. Innymi słowy – rezultaty stosowania norm porządek ów tworzących. Wydaje się, że argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego szerszego sposobu rozumienia praworządności jest treść art. 8 § 2 k.p.a. nakładającego na organ obowiązek postępowania zgodnie z dotychczasową praktyką. Owa dotychczasowa praktyka nie ma, co oczywiste, bezpośredniego związku z toczącym się postępowaniem ze względu na odrębność każdej sprawy administracyjnej. Nie bez powodu jednak powołany przepis, podniesiony do rangi zasady ogólnej, tworzy powinność jej uwzględniania. Zarazem nie można oprzeć się wrażeniu, że właśnie zagwarantowanie stronie swoistej przewidywalności działań organu stanowi jeden z elementów dochowania praworządności, pojmowanej w tym przypadku jako ograniczenie arbitralności działań organu przy jednoczesnym zagwarantowaniu pewnej stabilności jego działania. Zarówno bowiem samo prawo, jak i praktyka jego stosowania nie powinny zaskakiwać jego adresatów nieoczekiwanymi wynikami toczących się postępowań w sytuacji, gdy mamy do czynienia z powtarzalnymi stanami faktycznymi w porównywalnym stanie prawnym.

Na koniec wskazać trzeba oprócz wyżej wskazanych cech praworządności jeszcze jedną niezwiązaną bezpośrednio ze stosowaniem przepisów prawa. Analiza regulacji k.p.a. pozwala bowiem postawić tezę, zgodnie z którą praworządność obejmuje swoim zakresem nie tylko aspekty prawne, lecz również faktyczne. Istnienie stanu faktycznego sprzecznego z prawem nie może bowiem stanowić podstawy do kształtowania sytuacji prawnej konkretnego podmiotu przy milczącej akceptacji tego rodzaju okoliczności⁴⁷. Ów stan może odnosić się zarówno do uwarunkowań o charakterze obiektywnym, niezależnym od stron i organu (upływ czasu, konfiguracja przestrzenna, istnienie lub nieistnienie pewnego przedmiotu) lecz również subiektywnych, związanych z aktywną lub pasywną postawą podmiotów biorących udział w postępowaniu. W szczególności zaś pozostaje w ścisłym związku z przebiegiem postępowania dowodowego i ustaleniami faktycznymi związanymi z dowodami uzyskanymi w jego toku⁴⁸. W tym więc aspekcie stanie na straży praworządności w bezpośredni sposób wiąże się z zasadą prawdy obiektywnej, do której dążenie może być w takim kontekście postrzegane właśnie jako jeden z aspektów praworządności. Trudno bowiem uznać za praworządne działania organu oparte co prawda na przepisach prawa (legalizm) i prawidłowej ich wykładni, jeżeli zarazem ustalenia faktyczne, poczynione w toku postępowania, wynikają z błędnej oceny rzeczywistości i mają bezpośredni wpływ na jego wynik.

⁴⁷ Por.: wyrok WSA w Poznaniu z 9.07.2021, II SA/Po 759/20-LEX nr 3207247; wyrok WSA w Olsztynie z 17.12.2013, II SA/Ol 952/13-LEX nr 1407094; wyrok WSA w Gdańsku z 11.01.2012, II SA/Gd 1/11-LEX nr 1107605.

⁴⁸ Por.: wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2017, V SA/Wa 1443/16-LEX nr 2354030.

Podsumowanie

Przedstawione w tekście wybrane uwagi dotyczące wzajemnej relacji pomiędzy art. 6 i art. 7 k.p.a., a także spostrzeżenia odnoszące się do różnic pomiędzy rozumieniem zwrotów: legalizm i praworządność pozwalają na kilka refleksji o charakterze generalnym, które wszak, ze względu na złożoność opisywanego zjawiska, stanowią jedynie fragment omawianej materii.

Przede wszystkim dostrzec należy funkcjonalne powiązanie pomiędzy wspomnianymi przepisami k.p.a., przy czym nie ogranicza się ono wyłącznie do konstatacji, że przepis art. 7 k.p.a. uzupełnia treść art. 6 k.p.a. poprzez nałożony na organy obowiązek stania na straży praworządności. Takie założenie wydaje się zbyt wąsko ujmować problem przestrzegania praworządności w postępowaniu administracyjnym, nie mówiąc już o tym, że pomijałoby fakt istnienia dwóch norm regulujących zasadniczo tę samą kwestię. Patrząc na ten problem od strony systematyki ustawy, przy uwzględnieniu regulacji konstytucyjnej, ograniczenie praworządności tylko do legalizmu wypaczałoby sens przyjętej regulacji. Stąd płynie wniosek, że pojęcie praworządności w znaczeniu, w jakim użyte zostało w k.p.a. uznać należy za konstrukcję złożoną, wymagającą od organów prowadzących postępowanie administracyjne spojrzenia na tę kwestię z szerszej perspektywy.

Niewątpliwie pierwszoplanową rolę przy odwoływaniu się do praworządności odgrywa kwestia legalizmu, co potwierdza zarówno wykładnia leksykalna, jak i systemowa. Działanie na podstawie przepisów prawa jest podstawową i zasadniczą cechą praworządności, odpowiadającą wzorcowi zawartemu w art. 7 Konstytucji RP. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że w stosowaniu prawa, a tym w istocie jest przecież postępowanie administracyjne, tak rozumiana praworządność jest fundamentem. Bez niej nie da się w żaden sposób stwierdzić, że mamy do czynienia z działaniami usankcjonowanymi przez prawo, tym bardziej że przecież specyfika prawa administracyjnego polega właśnie na ścisłym przestrzeganiu litery prawa. W tym więc aspekcie, art. 6 k.p.a. ustanawia obowiązek działania na podstawie przepisów prawa, a art. 7 *ab initio* dopełnia go powinnością ciągłej weryfikacji normatywnych podstaw podejmowanych działań, przy czym chodzi tu, co stanowczo należy podkreślić, nie tylko o czynności (lub ich brak) samego organu, lecz również wszystkich tych podmiotów, które znajdują się w normatywnie określonym „zasięgu” postępowania – a więc stron, biegłych, świadków, mediatora itd.

Drugą płaszczyzną, czy też elementem składowym pojęcia praworządności na gruncie procedury administracyjnej, jest zagadnienie prawidłowego stosowania prawa. Pozostaje ono w bezpośrednim związku z legalizmem, niemniej jednak odnosi się do kwestii aksjologii i to przynajmniej w dwóch obszarach. Pierwszym

z nich jest ocena prawidłowości zastosowanej wykładni przepisu, drugim sposobem stosowania zwrotów niedookreślonych. W ten sposób „ciężar” praworządności nie dotyczy wyłącznie obowiązku ustalenia istnienia podstawy prawnej, lecz swoim zakresem obejmuje również jej prawidłowe stosowanie. Innymi słowy, działanie praworządne to nie tylko ustalenie normy będącej podstawą działania organu, lecz również wykazanie, że została ona prawidłowo zrozumiana i zastosowana.

Trzeci aspekt praworządności jest ściśle powiązany z postępowaniem dowodowym i dokonywaniem ustaleń faktycznych. Jak bowiem już wcześniej wskazano, praworządność w toku postępowania administracyjnego nie powinna być ograniczana wyłącznie do kwestii *stricte* prawnych, lecz wiązać ją również należy z przebiegiem postępowania dowodowego, rzutuującym przecież częstokroć na wynik całego postępowania administracyjnego. Jest to, co należy podkreślić, problem szerszy aniżeli uregulowana w art. 75 § 1 k.p.a. kwestia dopuszczalności dowodów zgodnych z prawem. Dowód może być bowiem zgodny z prawem lecz zawierać informacje nieprawdziwe bądź też może okazać się, iż dokonano jego błędnej oceny (interpretacji). W takim przypadku to właśnie praworządność może okazać się kryterium przydatnym przy ocenie takiego dowodu, o czym świadczą powołane w tekście orzeczenia sądów.

Czwartym przejawem praworządności jest uwzględnianie obrotu prawnego, a konkretnie jego zawartości. W owej „wirtualnej” sferze istnieje bowiem olbrzymia liczba różnorodnych aktów administracyjnych, orzeczeń sądów czy też oświadczeń woli. Można z dużą dozą pewności stwierdzić, że żadne postępowanie administracyjne nie toczy się „w próżni”, przeciwnie – pozostaje ono w różnorodnych relacjach z elementami obrotu prawnego. Trudno więc uznać ich ignorowanie lub pomijanie następstw wynikających z ich istnienia za działanie praworządne, skoro są one właśnie wynikiem stosowania prawa.

Kończąc, nadmienić trzeba, że wyróżnione elementy pojęcia praworządności odnoszą się zasadniczo do jego rozumienia na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Zapewne niektóre z nich będą mogły znaleźć zastosowanie w odniesieniu do innych dziedzin prawa, niemniej jednak niniejsze opracowanie skupia się tylko na tym aspekcie. Nieodzowne jest również podkreślenie, że poczynione uwagi nie wyczerpują całego znaczenia zasady praworządności na gruncie k.p.a., a jedynie mogą stanowić przyczynek do dalszej dyskusji na jej temat.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bogucki S., *In dubio pro libertate oraz in dubio pro tributario w kodeksie postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej*, [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach w latach 2017–2019*, Warszawa 2020.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu t. 1*, Warszawa 1965.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1995.
- Grabowska S., Grabowski R., Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Gregorczyk D., *O rozstrzygnięciu wątpliwości na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2019, 8.
- Gomułowicz A., glosa do wyroku NSA z 6.11.2014, I OSK 251/14, OSP 2015 nr 9.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Heleniak G., *Wykładnia systemowo-aksjologiczna w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, 6.
- Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej*, cz. II. *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, 6.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005.
- Kamiński M., *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2007, 9.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Katner W.J., *Spojrzenie na praworządność w Polsce jako na wartość i zasadę konstytucyjną – przedwczoraj, wczoraj, dziś i jutro. Garść refleksji osobistych*, [w:] B. Godlewska-Bujok, E. Mianiewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Warszawa 2022.
- Kisilowska M., *Kolizja zasad praworządności i pewności prawa w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej wydanej z rażącem naruszeniem prawa (rozważania na tle wyroku TK z 12 maja 2015 r., P 46/13)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, 6.
- Kruk M., *O wartościach Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, 10.

- Krzykowski P., *Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, Lublin 2010.
- Lang W., *Aksjologia prawa*, [w:] B. Czech (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992.
- Leszczyński L., *Zasady prawa – założenia podstawowe*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, „Juridica Lublinensis” 2016, 1.
- Leszczyński L., [w:] L. Leszczyński, M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Leszczyński L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, 6.
- Leszczyński L., *O aksjologii stosowania prawa*, [w:] B. Czech (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992.
- Łaszczycza G., Martysz Cz., Matan A. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010.
- Nowacki J., *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977.
- Nowak I., *Postępowanie administracyjne. Podręcznik akademicki z orzecznictwem*, Kielce 2012.
- Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Olszanowski J., [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa administracyjnego Procesowego. Tom II, Część 2, Zasady Ogólne Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Parchomiuk J., *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, 4.
- Stefański R., *Państwo prawne jako jedna z naczelných zasad europejskiego systemu aksjologicznego*, [w:] Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Toruń 2017.
- Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc*, „Causus” 2012, 1.
- Terejko E.A., *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2014, 2.
- Tkacz S., [w:] *Zasady prawa pojmowane dyrektywalnie – zasady prawa pojmowane opisowo* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. 2, *Zasady Ogólne Postępowania Administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.

- Wawrzyniak J., *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, 9.
- Wrzcionek R., *Pojęcie obrotu prawnego – próba systematyki*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2021, 1.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Zakrzewska J., *Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, 7.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.