

Zasada praworządności działania

Funkcjonowanie urzędu gminy, podobnie jak całej administracji opiera się na określonych regułach postępowania, zwanych zasadami. W teorii prawa uważa się powszechnie, że zasady prawa są regułami postępowania mającymi oparcie w tekstach obowiązujących aktów prawnych. Są to przede wszystkim zasady ustrojowe związane z funkcjonowaniem państwa. Wśród wszystkich zasad są takie, które odnoszą się do pracy różnych organów, na przykład zasada praworządności czy demokratyzmu, oraz takie zasady formalne jak zasada obiektywizmu, jawności, które mogą występować w działalności organów administracji w różnych formach i z różnym natężeniem[\[1\]](#).

Zasady prawa administracyjnego, inaczej niż konkretny przepis prawny, rozciągają się na całość działania administracji albo przynajmniej na względnie szeroki zakres tej działalności. Powoduje to, że wyliczenie zasad ogólnych prawa administracyjnego jest niemożliwe, podobnie jak niemożliwe jest określenie zasad współżycia społecznego czy też listy dobrych obyczajów w prawie cywilnym[\[2\]](#).

Wyliczenie takie jest tym bardziej utrudnione, że najpierw należałoby określić, co (jakie założenia) w danej gałęzi prawa traktować trzeba jako zasadnicze. Ten podział nie może być stały, albowiem zmienia się w zależności od warunków społeczno-gospodarczo-politycznych. Widoczne jest to głównie w prawie administracyjnym. To, co dawniej miało zasadniczy charakter, wskutek przemian zachodzących w kraju, straciło na znaczeniu, a na pierwszy plan wysunęły się inne założenia. Stąd nasuwa się wniosek, że w różnych systemach prawnych zasady ogólne prawa administracyjnego mogą być różnie rozumiane oraz mogą mieć różny charakter prawny[\[3\]](#).

Rozważając zatem zagadnienie zasad ogólnych prawa

administracyjnego, należy do niego podchodzić w szerszym rozumieniu, gdyż nie ma takich norm, które by miały zasadnicze znaczenie dla pozostałych rozwiązań prawnych. Inaczej sytuacja przedstawia się w poszczególnych działach tego prawa, na przykład w postępowaniu egzekucyjnym, prawie wyłączeniowym czy postępowaniu administracyjnym ogólnym. Dlatego trudno jest mówić o zasadach ogólnych prawa administracyjnego jako o normach prawnych, co nie oznacza, że takie normy w ogóle nie istnieją[4].

Ważne jest, by zasady ogólne prawa administracyjnego, według których mają działać organy administracji publicznej, były ustawowo formułowane. Skoro zakres zadań i kompetencji danego organu określony zostaje ustawą, to zasady winny być umieszczone we wstępie lub we wstępnych artykułach danej ustawy. Miałoby to na celu ułatwienie zrozumienia oraz ułatwienie interpretacji jej przepisów. W takim ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną obowiązującą tylko w zakresie stosowania danej ustawy. Przykładem są tu zasady ogólne określone w Kodeksie postępowania administracyjnego[5].

Wiąże się to z funkcją porządkującą zasad. Szukanie wspólnych założeń dla różnych norm jest warunkiem i przesłanką systematyzacji materiału prawnego. Wspólne założenia i zasady określonej grupy przepisów mogą stać się podstawą wydzielenia bardziej szczegółowych działań w ramach prawa administracyjnego. Formułowanie zasad jest pomocne w stworzeniu tak zwanych części ogólnych skodyfikowanych działów prawa[6].

Wykonywanie administracji publicznej łączy się z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych tworzonych dla określonego w przepisach działania. Dlatego też funkcjonowanie urzędu gminy, jako aparatu pomocniczego organów gminy, jest również nierozdzielnie związane z określonymi regułami postępowania w prawie administracyjnym. W pracy tej nie sposób jest je wszystkie omówić, w związku z tym wybrałam tylko te, które z punktu widzenia funkcjonowania urzędu gminy wydały mi

się najważniejsze. Jedną z nich jest **zasada praworządności działania**, która jest jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa zawartych w Konstytucji. Art. 7 ustawy zasadniczej mówi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizacja zasady legalności zakłada spełnienie łącznie dwóch przesłanek:

- działanie organu administracji publicznej powinno być podjęte na podstawie prawa,
- działanie organu administracji publicznej powinno być utrzymane w granicach prawa; nawet jeśli norma ustawowa wyposaża organ w pewien zakres samodzielności – tak zwany luz decyzyjny – jest to samodzielność związana zawsze normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami przyjmowanymi w systemie prawa[\[7\]](#).

Wymóg przestrzegania prawa nakłada na organy administracji publicznej określone obowiązki w procesie stanowienia prawa i w procesie stosowania prawa.

Wymóg legalności w procesie stanowienia prawa oznacza uznanie Konstytucji jako ustawy zasadniczej i prymatu ustawy w systemie źródeł prawa. Wszelkie akty prawotwórcze pochodzące od organów administracji powinny być zgodne z Konstytucją i ustawami, powinny być wydawane na podstawie norm ustawowych i wyraźnie określać podstawę prawną, na której są oparte. Akty prawotwórcze mają być wydawane w granicach przyznanych organom administracji kompetencji. Koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa na gruncie Konstytucji RP potwierdza taką konstrukcję zasady legalności[\[8\]](#).

Zasada legalności działania administracji publicznej oznacza również istnienie skutecznych środków kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i ustawami oraz wprowadzenie skutecznych sposobów uchylania mocy obowiązującej aktów normatywnych sprzecznych z postanowieniami norm hierarchicznie wyższych[\[9\]](#).

Wymóg legalności w procesie stosowania prawa polega na obowiązku przestrzegania przez organ administracji przepisów prawa ustrojowego, materialnego i procesowego; polega na obowiązku przestrzegania przez organ jego właściwości miejscowej, rzeczowej i instancyjnej. Organ administracji publicznej powinien podejmować działania, do których został prawnie upoważniony [\[10\]](#).

Oznacza to przede wszystkim, iż warunkiem podjęcia czynności przez każdy z organów administracji publicznej jest istnienie – zawartego w przepisach obowiązującego prawa – upoważnienia do podjęcia czynności w danej sytuacji opisanej hipotezą normy prawnej. Brak normy upoważniającej do działania lub utrata przez nią mocy obowiązywania pozostają równoznaczne z prawną niemożnością podjęcia działania [\[11\]](#).

Działanie w granicach prawa oznacza ograniczoność przestrzeni działania organów władzy publicznej, w tym administracji publicznej. Administracja ta może podejmować czynności tylko w określonym przez prawo zakresie. Zarówno zakres zachowań społecznych i jednostkowych, jak i sytuacje, w których organy administracji mogą podejmować czynności reglamentacyjne, przyzwalające lub ograniczające, jak też określać wymagane prawnie zachowania innych podmiotów fizycznych oraz prawnych, pozostają ograniczone dyspozycjami zawartymi w przepisach obowiązującego prawa. Poza tym organy administracji publicznej mogą funkcjonować – zgodnie z wymogiem działania w granicach prawa tylko w formach i w trybie przewidzianym (określonym) przepisami prawa. Zarówno elementy postępowania organów administracji, jak ich sekwencja, podział czynności pomiędzy poszczególnych funkcjonariuszy, wreszcie – ich następstwa prawne determinuje prawo dotyczące postępowania przed konkretnym organem administracji. Prawo określa również wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi organami administracji, podział zadań pomiędzy nimi, zakres, środki i formy kontroli oraz nadzoru (bądź kierownictwa) organów nadrzędnych wobec organów podporządkowanych [\[12\]](#).

Wymóg działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa sprawia, iż działanie bez podstawy prawnej bądź poza granicami prawa pozbawione jest założonych skutków prawnych. Postępowanie podjęte przez nieuprawniony organ administracji lub z przekroczeniem kompetencji przysługujących organowi uprawnionemu jest z mocy prawa postępowaniem niewłaściwym i prawnie nieskutecznym [\[13\]](#).

W państwie prawa wszystkie organy administracji muszą wykonywać swoje zadania i zakres przyznanych im kompetencji na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Nie wolno im więc czynić niczego, co mogłoby naruszać prawa i swobody obywatelskie. Zasady tej nie można jednak rozpatrywać jednostronnie, tylko w odniesieniu do organów administracji. Odnosi się ona również do obywateli stykających się codziennie z administracją, załatwiających swoje sprawy na przykład w urzędzie gminy. W stosunku do organów administracji muszą oni przestrzegać nałożonych obowiązków wynikających z prawa. Tylko obustronne przestrzeganie obowiązującego prawa daje pożądane prawnie społeczne efekty [\[14\]](#).

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się na dwa aspekty praworządności: pozytywny i negatywny. **Aspekt pozytywny** – rozpowszechniony w kontynentalnej filozofii praworządności – zobowiązuje organy administracji publicznej do ścisłego działania w myśl norm prawnych i do posługiwania się prawem w przypadku wpływania na zachowania obywateli – to zasada państwa prawnego. **Aspekt negatywny** zakłada obronę obywatela przed despotyzmem i dowolnością działań władz państwowych – to amerykańska i angielska koncepcja rządów prawa [\[15\]](#).

Zachowaniu zasady praworządności służy wiele czynników, które w literaturze określane są ogólnie mianem **gwarancji praworządności**. Z reguły dzieli się je na materialne i formalne. Przez **gwarancje materialne** rozumie się całokształt warunków ekonomicznych i społecznych sprzyjających przestrzeganiu prawa. Składają się na nie takie elementy, jak system ekonomiczny, rozwój gospodarczy kraju, rozwój oświaty i

nauki, wzrost poziomu wychowania społecznego obywateli. Gwarancje te nie działają jednak samoczynnie. Potrzebne są tu jeszcze inne czynniki, a mianowicie odpowiednia polityka, świadoma działalność państwa i jego obywateli oraz odpowiednie gwarancje formalne[16].

Materialne rozumienie praworządności oznacza, że formułuje się wymogi w odniesieniu do treści prawa. Treść prawa powinna odpowiadać pewnym pożądanym wartościom, przy czym do najbardziej elementarnych wymogów w tym zakresie należą: wymóg, aby prawo obowiązujące było równe dla wszystkich, wymóg zapewnienia określonego minimum praw człowieka, w tym praw i wolności obywatelskich jako praw podmiotowych[17].

Ponadto, każdy obywatel powinien mieć możliwość rozumienia prawa i znać klucz, sposób jego interpretacji. Prawdą jest jednak, że aby umieć się prawem posługiwać trzeba je poznać i nauczyć się zasad stosowania jego wykładni. Dlatego postulować należy, aby normy prawne były przynajmniej tak formułowane, aby możliwa była ich jednorodna interpretacja dokonywana zarówno przez prawników, jak i urzędników (którzy nie zawsze są prawnikami). Wówczas kluczem do zrozumienia znaczenia norm prawnych przez każdego obywatela byłoby korzystanie z pomocy profesjonalnie przygotowanego prawnika. A znaczenie takiej interpretacji nie różniłoby się istotnie od innej interpretacji urzędniczej[18].

Z kolei **gwarancje formalne** to całokształt środków występujących w postaci urzędzeń politycznych i prawnych ustanowionych dla zabezpieczenia przestrzegania prawa przez wszystkich adresatów. Ważną funkcję w przestrzeganiu zasady praworządności spełnia system kontroli nad organami administracji. Chodzi zarówno o system kontroli zewnętrznej, jak i o kontrolę wewnątrzresortową[19].

Formalne rozumienie praworządności obejmuje więc:

- wymóg istnienia określonej przez prawo hierarchii aktów

- normatywnych,
- wymóg, że jedynie mocą tych aktów mogą być ustanowione normy prawne,
 - wymogi dotyczące podstawy prawnej każdego aktu normatywnego,
 - wymóg należytego publikowania aktów normatywnych i zakaz nadawania wstecznej mocy obowiązującej,
 - wymóg przestrzegania kompetencji i podstawy prawnej działania,
 - wymóg, aby spory między obywatelami a administracją były rozstrzygane przez niezawisły sąd,
 - wymóg istnienia środków kontroli i weryfikacji aktów normatywnych niezgodnych z postanowieniami norm hierarchicznie nadrzędnych [\[20\]](#).

Według L.Leszczyńskiego praworzędność w ujęciu formalnym uwidacznia się w podejmowaniu decyzji o treści zgodnej z prawem obowiązującym i w sposób przez to prawo wyznaczony. Natomiast przez praworzędność w ujęciu materialnym rozumieć należy zgodność trybu podejmowania i treści decyzji nie tylko z kryterium ściśle prawnym, ale także z jakimś systemem przyjętych wartości [\[21\]](#).

Gwarancją praworzędności są również liczne przepisy proceduralne, które określają tryb postępowania organów administracji w poszczególnych sprawach, na przykład kodeks postępowania administracyjnego, przepisy w sprawach paszportowych, dotyczące wydawania pozwoleń na broń. Istnienie tych przepisów daje obywatelom możliwość dochodzenia swoich słuszných interesów poprzez system odwołań, skarg czy wystąpień do najwyższych organów państwowych. Istotną też funkcję pełni skarga konstytucyjna, której możliwość wnoszenia przez każdego, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, gwarantuje art. 79 Konstytucji. Do ważnych instytucji przestrzegania praworzędności zaliczyć należy majątkową odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone działaniem funkcjonariuszy państwowych. Gwarancjami

praworządności jest też kontrola zgodności rozporządzeń z Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi[22].

Działanie administracji na podstawie i w ramach prawa jest podstawową zasadą praworządnego państwa, a poczynania podmiotów wykonujących administrację publiczną stojących na straży praworządności podlegają różnym formom rozbudowanej kontroli, czego charakterystycznym przykładem jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego[23].

Na przestrzeganie zasady praworządności wpływ ma także kultura, wychowanie i wykształcenie oraz odpowiednie kwalifikacje zawodowe pracowników zatrudnionych w administracji. Wiąże się to z działaniami wpływającymi na rozwój etycznego administrowania zwłaszcza dzisiaj, gdy w Polsce oraz w innych krajach demokratycznych nauka prawa administracyjnego skupiona jest na instrumentach prawnych kwantyfikowania interesu publicznego oraz skutecznej jego ochrony przed naruszeniami jednostek[24].

Ramy prawne etycznej administracji publicznej wytyczają obowiązujące przepisy prawa, wyznaczając standardy zachowań dla pracowników administracji publicznej oraz radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. W ramach polskiego systemu prawa szczególne znaczenie mają regulacje antykorupcyjne, ustanawiające ograniczenia dla pracowników sektora publicznego i radnych samorządu, definiujące sankcje za ich naruszenie, tym samym przyczyniające się do zwiększenia przejrzystości działania administracji publicznej[25].

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego zalicza dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli, a w szczególności:

- przestrzeganie prawa,

- wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie,
- informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym, zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze zwierzchnikiem, podwładnymi, współpracownikami oraz w kontaktach z obywatelami,
- zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.

Obok obowiązków pracowników samorządowych ustawa określa również ograniczenia i zakazy związane z ich pracą oznacza to, że:

- pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie według jego przekonania stanowiłoby przestępstwo lub groziłoby niepowetowanymi stratami,
- pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

Ograniczenia w podejmowaniu zajęć dodatkowych wynikają z potrzeby ochrony interesów pracodawcy, stworzenie warunków do bezstronnego, obiektywnego i bezinteresownego podejmowania decyzji [\[26\]](#).

Niestety w praktyce często spotykamy się z naruszeniem tych zakazów, a co za tym idzie naruszeniem zasady praworządności. Często w samorządowych jednostkach administracyjnych na przykład w urzędach gmin w wydziałach architektury pracownicy prowadzą prywatną działalność gospodarczą, polegającą na przygotowywaniu projektów architektonicznych, niezbędnych do uzyskania stosownych decyzji administracyjnych, dotyczących, na przykład budowy czy rozbudowy. Decyzje te wydawane są z upoważnienia wójta przez tych właśnie urzędników. Takie postępowanie prowadzi do kolizji między działalnością

gospodarczą pracowników a czynnościami wykonywanymi w ramach stosunku pracy w urzędzie i może powodować wiele negatywnych konsekwencji, takich jak:

- brak właściwego nadzoru nad przestrzeganiem prawa i prawidłowością dokumentów sporządzanych przez pracowników samorządowych w ramach prywatnej działalności zarobkowej (prace przez nich przygotowane kontrolują oni sami lub ich słuźbowi koledzy),
- wykorzystanie pracy w urzędzie do zdobycia prywatnych zleceń,
- naruszenie zakazu konkurencji.

W związku z tym konieczne jest wpływianie na wzrost świadomości na temat etycznego administrowania sprawami publicznymi oraz, budując mechanizmy odpowiedzialności za realizację obowiązków słuźbowych, z biegiem czasu ograniczanie korupcji i niepożądanych działań w administracji^[27]. Dla wyeliminowania tych nieprawidłowości ma szczególne znaczenie postępowanie zgodne z zasadą jawności działania organów administracyjnych. Dlatego też omówię ją w następnym punkcie.

[1] E.Ura, Ed.Ura, *op.cit.*, s. 60.

[2] J.Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 94.

[3] E.Ura, Ed.Ura, *op.cit.*, s. 61.

[4] A.Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 7, s. 45.

[5] E.Ura, Ed.Ura, *op.cit.*, s. 63-64.

[6] J.Szreniawski, *Prawo...*, s. 103.

[7] E.Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego*, (w:) *Prawo ...*, s. 104.

[8] Tamże, s. 104 – 105.

[9] Tamże, s. 105.

[10] Jak wyżej.

[11] M.Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, (w:) *Administracja...*, s. 32.

[12] Tamże, s. 33-34.

[13] Tamże, s. 34.

[14] E.Ura, Ed.Ura, *op.cit.*, s. 64.

[15] Z.Kopacz, *Zasady prawa administracyjnego*, (w:) *Podstawowe instytucje w świetle źródeł prawa, doktryny i judykatury*, pod redakcją W.Bednarka, Olsztyn 2002, s. 47.

[16] Tamże, s. 65.

[17] E.Olejniczak-Szałowska, *Zasady...*, s. 106

[18] B.Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 213.

[19] E.Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s 141

[20] E.Olejniczak-Szałowska, *Zasady ...*, s. 106.

[21] L.Leszczyński, *Praworządne stosowanie prawa a klauzule generalne*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11, s. 56.

[22] E.Ura, Ed.Ura, *op.cit.*, s. 65.

[23] J.Szreniawski, *Wstęp...*, s. 66.

[24] B.Kudrycka, *Parę uwag na temat etycznego administrowania przez samorząd terytorialny w Polsce*, (w:) *Administracja ...*, s. 322.

[25] W.Borczyk, *Rozwiązania krajowe w zakresie budowania etycznej administracji samorządowej*, (w:) *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, pod redakcją J.Filek, Kraków 2004, s. 118.

[26] W.Borczyk, *Rozwiązania krajowe ...*, s. 121.

[27] B.Kudrycka, *Parę uwag...*, s. 335.

Jeśli szukają Państwo pomocy w napisaniu własnej pracy - potrzebują Państwo fachowych konsultacji to polecamy stronę [pisanie prac](#) - profesjonalna pomoc w pisaniu prac w granicach prawa.