

EMILIA GULIŃSKA

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego  
w Radomiu

## PEWNOŚĆ STOSOWANIA PRAWA JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

### 1. WPROWADZENIE

W czasach dynamicznych przemian, w okresach niepewności o różnym charakterze i zasięgu, szczególnie znaczenia nabierają podstawowe wartości decydujące o zdolności jednostek i społeczeństw do stabilnego i niezakłóconego funkcjonowania oraz rozwoju. To bowiem te wartości i związane z nimi potrzeby decydują o możliwości przetrwania w obliczu różnych kryzysów oraz związanych z nimi zagrożeń<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo należy do jednej z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Jest podstawowym prawem, które sprowadza się do eliminowania sytuacji zagrożeń zagrażających człowiekowi i jego dobrom<sup>2</sup>. W języku łacińskim bezpieczeństwo to *sine cura (securitas)*, co można tłumaczyć jako stan bez troski, zmartwienia, niepokoju czy zmian. W ogólnym znaczeniu jest to możliwość zaspokojenia potrzeb o charakterze egzystencjalnym, jak i możliwość zaspokojenia sobie istnienia, przetrwania i rozwoju.

---

<sup>1</sup> M.Z. WIŚNIEWSKA, *Bezpieczeństwo – pojęcie, istota, typologia*, «Problemy Jakości» 2/2017, s. 2-9.

<sup>2</sup> J. GIERASZEWSKI, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 11.

Bezpieczeństwo jest też stanem pewności co do wymienionych powyżej możliwości<sup>3</sup>. Jednym z aspektów bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo prawne, wynikające z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, stanowiące istotny element państwa prawa. Zasada bezpieczeństwa prawnego jest aksjologicznie zakorzeniona w samej godności osoby ludzkiej, funkcjonalnie powiązana jest także z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakłada na prawodawcę obowiązek stanowienia prawa w taki sposób, aby nie stało się ono swobodną pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji oraz że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny<sup>4</sup>. Celem artykułu jest wykazanie, że pewność prawa, jednolitość jego stosowania oraz zasada prawdy obiektywnej stanowią podstawy aksjologiczne i prawne bezpieczeństwa prawnego.

## 2. PEWNOŚĆ PRAWA

W klasycznym pozytywizmie prawniczym pewność prawa uznawana była za nadrzędną wartość w systemie prawnym. To właśnie możliwość przewidzenia konsekwencji prawnych własnych działań uważano za zasadniczą gwarancję wolności jednostki. W ujęciach formułowanych w XX w., zarówno na gruncie zrewidowanych formuł pozytywizmu prawniczego, jak i innych nurtów jurysprudencki, pewność była traktowana już nie jako wartość centralna, ale jako jedna z większej liczby wartości podstawowych, które powinny podlegać waznieniu w procesie stosowania prawa<sup>5</sup>. Należy zgodzić się z poglądem Renaty S. Lewickiej oraz Marka Lewickiego, że pewność sytuacji prawnej jednostki stanowi wyraz idei klasycznej nauki prawa administracyjnego; należy ją również

---

<sup>3</sup> R. ROSICKI, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, «Przegląd Politologiczny» 3/2010, s. 23-24.

<sup>4</sup> G. KOŚCIELNIAK, *Bezpieczeństwo prawne jednostki a bezprawie legislacyjne – wybrane zagadnienia*, «Studia Prawnicze, Rozprawy i Materiały» 13.2/2013, s. 28.

<sup>5</sup> T. ZYCH, *W poszukiwaniu pewności prawa*, Toruń 2017, s. 53.

rozpatrywać w kontekście konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a także wywodzonej z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Może być rozumiana jako uzasadnione oczekiwanie zapewnienia poszanowania praw podmiotowych, interesów i obowiązków jednostki, skierowane do prawodawcy oraz podmiotów stosujących prawo<sup>6</sup>. Stanowi postulat pełnej jawności prawa, która umożliwi adresatom przewidzenie swojej sytuacji prawnej i dostosowanie postępowania do wymogów prawa. Pewność prawa rozumiana jest jako porządek, wytworzony istnieniem rozpoznawalnych dla każdego reguł. Uzasadnieniem tak rozumianego postulatu są podstawowe założenia dotyczące funkcji prawa, a przede wszystkim założenie prawa jako systemu sterowania ludzkimi zachowaniami<sup>7</sup>.

Z jednej strony pewność prawa oznacza stabilność porządku prawnego w państwie, z drugiej zaś daje obywatelowi pewność, że w oparciu o obowiązujące prawo może swobodnie kształtować swoje sprawy. Zasada ta zapewnia obywatelom warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu działań państwowych, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale także stosowania prawa, co uzyskuje szczególne znaczenie praktyczne w sprawach daninowych. Pewność prawa wymaga przydania prawu cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną i aktualną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych swoich działań. W myśl tej zasady jednostka powinna mieć możliwość przewidzenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego prawa, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tych regulacji w sposób arbitralny<sup>8</sup>. Jak słusznie wskazuje judykatura Trybunału Konstytucyjnego, bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów

---

<sup>6</sup> R.S. LEWICKA, M. LEWICKI, *Konstytucja a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. DUNIEWSKA, A. KRAKAŁA, M. STAHL, Warszawa 2018, s. 729-738.

<sup>7</sup> T. SPYRA, *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006, s. 194.

<sup>8</sup> M. ZUBIK, W. SOKOLEWICZ, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, Warszawa 2016, LEX.

państwa, jak również prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, to inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, że w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim znaczeniu prawo pewne oznacza także prawo sprawiedliwe<sup>9</sup>.

Poprawnie realizowana zasada bezpieczeństwa prawnego powinna skutkować przekonaniem obywateli, że państwo nie próbuje ich w żaden sposób zaskoczyć za pomocą ogólnej konstrukcji systemu prawnego, a także nie pogarsza ich sytuacji poprzez poszczególne przepisy prawne. Dlatego też powinno się kwestię bezpieczeństwa prawnego obywateli rozpatrywać w powiązaniu z innymi dyrektywami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego, nawet w przypadku gdy są one wysłowione w kolejnych przepisach. System prawny w demokratycznym państwie prawnym powinien być spójny, kompletny i niesprzeczny, tak by zarówno obywatele, jak i inne podmioty prawa mogły o każdym działaniu lub zaniechaniu powiedzieć, czy jest ono zgodne z prawem, niezgodne z nim czy indyferentne prawnie; ponadto różne przepisy nie powinny poszczególnych działań albo zaniechań zakazywać i nakazywać jednocześnie. System prawny, który nie spełnia tych wymogów, nie zapewnia obywatelom minimum bezpieczeństwa prawnego<sup>10</sup>. Warto jednak podkreślić, że bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga

---

<sup>9</sup> Wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, «OTK ZU» 4/2001, poz. 81.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20, «OTK ZU» A/2021, poz. 31.

wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma jednak prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu treści prawa jest równoważona istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad przyzwoitej legislacji. Zasady te stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyrażają się między innymi obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. Na ustawodawcy ciąży wtedy obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Ustawodawca, chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego<sup>11</sup>.

Zdaniem Jerzego Parchomiuka w aspekcie stosowania prawa zasada pewności prawa wyraża się w możliwości czynienia przez jednostkę

---

<sup>11</sup> Wyrok TK z 19 marca 2007 r., K 47/05, «OTK ZU» 3A/2007, poz. 27.

przewidywać co do konsekwencji prawnych jej działań, inaczej w przewidywalności co do wydania decyzji przy zaistnieniu określonych przesłanek oraz co do tego, że jej treść będzie mieściła się w pewnych przedziałach. Pewność jest następstwem działania zgodnego z prawem, zatem wiąże się ona ściśle z zasadą praworządności. Przewidywalność zakłada powtarzalność rozstrzygnięcia w takich samych uwarunkowaniach faktycznych, a więc pewność łączy się z jednolitością. W tym aspekcie wiąże się ona ze sprawiedliwością w ujęciu formalnym oraz obiektywnością, która wymaga oparcia rozstrzygnięcia stosowania prawa na przepisach prawa obowiązującego w sposób niezależniony od subiektywnych ocen podmiotu decydującego<sup>12</sup>.

### 3. ZASADA JEDNOLITOŚCI STOSOWANIA PRAWA

Jednolitość stosowania prawa jako istotny aspekt pewności prawa jest wartością instrumentalną w stosunku do bezpieczeństwa prawnego. Nie można bezwarunkowo zakładać, że pewność stosowania prawa wynikająca z zasady jednolitości zawsze będzie także gwarantować bezpieczeństwo prawne jednostce. W demokratycznym państwie prawa zasadniczo podejmowane decyzje stosowania prawa mieszczą się w pewnych ramach akceptowalności. Pewność prawa rozumiana jest nie tylko w sensie czysto formalnym, lecz także materialnym, a mianowicie z prawem łączone są takie cechy, które gwarantują możliwość polegania na przepisach, świadczą o jego wiarygodności i sprawiają, że poczucie bezpieczeństwa może stać się udziałem adresatów prawa, ponieważ mają oni możliwość poznania prawa, zrozumienia jego treści, przewidzenia sposobu i efektu stosowania prawa oraz jego akceptację<sup>13</sup>.

Omawiana zasada wyrażona została w art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, w myśl którego organy administracji publicznej

---

<sup>12</sup> J. PARCHOMIUK, *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. DUNIEWSKA, A. KRAKALEA, M. STAHL, Warszawa 2018, s. 91-92.

<sup>13</sup> J. POTRZESZCZ, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 383.

bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym<sup>14</sup>. Zgodnie z judykaturą sądów administracyjnych przez utrwaloną praktykę należy rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzygnięciu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych<sup>15</sup>. Utrwalona praktyka rozstrzygnięcia spraw w tożsamym stanie faktycznym i prawnym, na co uwagę zwraca Jan Chmielewski, powoduje, że podmiot administrowany (strona), składając wniosek wszczynający postępowanie, działa w przekonaniu, że zostanie on rozpoznany w sposób zbliżony do dotychczasowego. Innymi słowy, strona podejmuje działania w zaufaniu do ukształtowanej praktyki orzeczniczej organu, antycypując, że jej oczekiwania wywołane przez administrację zostaną spełnione. W dalszych rozważaniach Autor podkreśla, że rozumiane w ten sposób oczekiwania, jeśli zostaną rozbudzone, wymagają ochrony z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że zawiedzione oczekiwanie może wyrządzić znaczną szkodę osobie, która na nich polega. Po drugie, ponieważ oczekiwania są kluczowe dla autonomii jednostek i planowania własnego życia. Dlatego właśnie przyjmuje się, że ochrona uzasadnionych oczekiwań w dłuższej perspektywie promuje zaufanie do władz publicznych, a tym samym legitymizuje je oraz potwierdza skuteczność (efektywność) ich działania<sup>16</sup>. Należy wskazać, zgodnie z poglądem wyrażonym w judykaturze sądów administracyjnych, że powołany przepis nakłada na organy zobowiązanie, że bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują one od utrwalonej praktyki rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Zakaz ten nie ma charakteru bezwzględnego, co oznacza, że organ może od niego odstąpić, powinien jednak wykazać uzasadnioną przyczynę, dla której tak czyni. Składając

---

<sup>14</sup> Art. 8 § 2 k.p.a. (ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 10 marca 2022 r., VII SA/Wa 2510/21, «Lex» nr 3354605.

<sup>16</sup> J. CHMIELEWSKI, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2021 r., I OSK 252/21, «OSP» 9/2022, s. 126.*

wniosek o załatwienie sprawy, strona powinna mieć bowiem możliwość przewidywania wydania takiego samego rozstrzygnięcia w takich samych okolicznościach i w takim samym stanie prawnym<sup>17</sup>. Organ nie może odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o tożsamym stanie faktycznym i prawnym. Jeżeli natomiast istnieją uzasadnione przyczyny dla odmiennego załatwienia jednej sprawy, to istnienie owych uzasadnionych przyczyn wskazuje na odmienność stanu faktycznego lub prawnego takiej sprawy, co organ powinien wyjaśnić. Nie można wówczas mówić o związaniu ustaloną praktyką załatwiania spraw przez organ, skoro ta praktyka dotyczy spraw o podobnym, ale jednak nie tożsamym stanie faktycznym i prawnym<sup>18</sup>.

Zdaniem Adama Szota jednolitość stosowania prawa przejawia się w tym, że w określonych stanach faktycznych, które z uwagi na występujące między nimi podobieństwa można określać mianem „spraw określonego typu”, organy stosujące prawo będą wydawały decyzje, które ze względu na sposób ich podjęcia oraz treść mogą zostać określone jako decyzje tego samego typu. Zatem jednolitość jest rezultatem konsekwentnego stosowania prawa w określony sposób. Zagadnienie to wiąże się nierozdzielnie z rolą precedensów w procesie decyzyjnym, gdyż o jednolitości stosowania prawa możemy mówić, gdy organ, podejmując decyzję, uwzględni rozstrzygnięcia, które zapadły wcześniej w podobnych sprawach. Chodzi tu nie tylko o samo merytoryczne rozstrzygnięcie, lecz także o sposób przeprowadzenia poszczególnych rozumowań w procesie decyzyjnym. W kulturze prawa stanowionego możemy mówić w takim przypadku o kierowaniu się lub uwzględnianiu precedensu<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Opolu z 24 stycznia 2023 r., II SA/Op 303/22, «Lex» nr 3502654.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2023 r., II SA/Lu 689/22, «Lex» nr 3513703.

<sup>19</sup> A. SzOT, *Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa*, [w:] *Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo*, red. T. BEKRYCHT, M. ZIRK-SADOWSKI, Warszawa 2011, s. 77.



#### 4. OBIEKTYWIZM W PROCESIE STOSOWANIA PRAWA

W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, co należy rozumieć w ten sposób, że podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy odbywa się w zgodzie z przepisami prawa procesowego oraz prawa materialnego, które mają zastosowanie w konkretnej sprawie administracyjnej<sup>20</sup>. Oznacza to, że to normy prawa materialnego wskazują, jakie fakty mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, wyznaczają tym samym zakres postępowania dowodowego i zakres ustaleń faktycznych koniecznych dla załatwienia sprawy<sup>21</sup>. Wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej należy rozumieć jako wymóg oparcia rozstrzygnięcia jedynie na okolicznościach faktycznie istniejących, a nie wyprowadzanych w drodze domniemań. Organ zatem przed rozstrzygnięciem sprawy powinien przeprowadzić wszelkie możliwe dowody, aby wyjaśnić jej okoliczności, tak aby być pewnym, że ustalenia dokonane na podstawie zebranych dowodów są zgodne z rzeczywistym stanem faktycznym. Zasada ta koreluje z treścią przepisów o postępowaniu dowodowym, tj. art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., wedle których organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a ocena stanu faktycznego w danej sprawie powinna odbywać się na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona<sup>22</sup>.

Warto także podkreślić, że dowody przeprowadza się w celu ustalenia okoliczności, które rzeczywiście mogą mieć znaczenie prawne dla sprawy, a nie w celu poszukiwania ewentualnych okoliczności, które mogą zaprzeczyć dotychczasowym ustaleniom. W konsekwencji oznacza to, że w przypadku posiadania przez stronę wiedzy co do innych okoliczności niż ustalone przez organ nie może ona pozostawać bierna i powinna podjąć działania w celu wykazania prawdziwości swoich twierdzeń. Dla prowadzenia dalszych czynności dowodowych konieczna

---

<sup>20</sup> Wyrok NSA z 28 października 2021 r., III OSK 4214/21, «Lex» nr 3256734.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., II GSK 2443/21, «Lex» nr 3304219.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 10 listopada 2021 r., II SA/OI 740/21, «Lex» nr 3263679.

jest więc inicjatywa strony. Nawet bowiem jeśli obowiązek udowodnienia określonej okoliczności z mocy art. 7 k.p.a. ciąży na organie administracji, to nie zwalnia to strony postępowania z obowiązku dostarczenia dowodu niezbędnego dla rozstrzygnięcia sprawy względnie wskazania jego źródła<sup>23</sup>.

Obowiązywanie w postępowaniu administracyjnym zasady dochodzenia prawdy obiektywnej, w świetle której to na organie administracji prowadzącym postępowanie spoczywa, co do zasady, obowiązek wszechstronnego oraz rzetelnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, nie oznacza, że organ ma obowiązek poszukiwania dowodów mających wykazać zaistnienie okoliczności, których wykazanie leży w interesie strony, w sytuacji jej pasywnej postawy w tym zakresie. Z treści przepisów kodeksu postępowania administracyjnego normujących postępowanie dowodowe nie można bowiem wyprowadzić konkluzji, że organy administracji zobowiązane są do poszukiwania środków dowodowych służących poparciu twierdzeń strony w sytuacji, gdy ona środków takich nie przedstawia. Nałożenie na organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego nie zwalnia bowiem strony postępowania od współdziałania w realizacji tego obowiązku. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy nieudowodnienie określonych okoliczności faktycznych może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony<sup>24</sup>. Należy podkreślić, że zasada prawdy obiektywnej i obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego nie oznaczają nieograniczonego poszukiwania przez organ materiałów dowodowych potwierdzających okoliczności korzystne dla strony, czy wydania rozstrzygnięcia zgodnego z jej żądaniem, jeżeli zgromadzony i wystarczający do wydania decyzji materiał dowodowy wskazuje na okoliczności przeciwne, a strona go kwestionująca nie przedstawia materiału dowodowego potwierdzającego jej twierdzenia<sup>25</sup>. Obowiązek ten jest także niezależny od tego, czy niezbędny materiał dowodowy potwierdza stanowisko strony, czy też je podważa.

---

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2022 r., III OSK 1185/21, «Lex» nr 3290586.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 14 lutego 2023 r., I OSK 2821/19, «Lex» nr 3504760.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29 czerwca 2021 r., VII SA/Wa 2305/20, «Lex» nr 3243510.

Wyczerpujące rozpatrzenie materiału dowodowego polega zaś na takim ustosunkowaniu się do każdego ze zgromadzonych w sprawie dowodów z uwzględnieniem wzajemnych powiązań między nimi, aby uzyskać jednoznaczność ustaleń faktycznych i prawnych<sup>26</sup>.

Wprowadzona przez art. 7 k.p.a. zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli opiera się na wykorzystaniu środków legislacyjnych zapewniających elastyczność przepisów prawa, tj. w tym przypadku klauzuli generalnej interesu społecznego oraz określenia nieostrego (zwrotu szacunkowego) słusznego interesu obywatela. W obu tych przypadkach należy dopasować konkretne rozstrzygnięcie do indywidualnej sytuacji podmiotu, uwzględniając w przypadku klauzuli generalnej także ocenę sięgającą poza system obowiązującego prawa do innych rodzajów norm. Natomiast w przypadku zwrotu szacunkowego słusznego interesu obywatela należy uwzględnić całokształt okoliczności dotyczących sytuacji danego podmiotu, w szczególności jego sytuacji majątkowej czy osobistej<sup>27</sup>. Za każdym razem na organie spoczywa obowiązek wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony. Organ powinien zatem każdorazowo zidentyfikować zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes strony i w okolicznościach konkretnej sprawy rozważyć owe interesy, przyznając jednemu z nich prymat. Przebieg tej operacji myślowej, w szczególności w sytuacji przyznania prymatu interesowi publicznemu, powinien zostać wyczerpująco wyjaśniony w motywach wydanego rozstrzygnięcia, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, na czym polegało wyższe wartościowanie interesu publicznego w konflikcie ze słusznym interesem strony, prowadzące do nałożenia na stronę obowiązku ograniczenia uprawnienia strony lub odmowy jego przyznania<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 19 maja 2021 r., III OSK 420/21, «Lex» nr 3180675.

<sup>27</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 6 lipca 2022 r., II SA/Gl 688/22, «Lex» nr 3379938.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2022 r., I OSK 887/21, «Lex» nr 3325776.

## 5. PODSUMOWANIE

Podsumowując niniejsze rozważania, należy podkreślić, że bezpieczeństwo prawne stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego. Pewność prawa, jednolitość jego stosowania oraz zasada prawdy obiektywnej tworzą podstawy aksjologiczne i prawne bezpieczeństwa prawnego. Obiektywizm i związana z nim realizacja zasady prawdy obiektywnej, do której ustalenia zmierza postępowanie administracyjne, są dobrami, którymi nie można zarządzać. Ustalenie stanu faktycznego w oparciu o dowody istniejące, a nie wyprowadzane w drodze domniemań są przejawem praworządności. Pewność prawa to także jednolitość jego stosowania, gdyż w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalne jest odstępianie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w tożsamym stanie faktycznym i prawnym, bez podania przyczyny. Podmiot administrowany nie może być zaskakiwany zmieniającym się sposobem rozumienia i stosowania prawa. Negatywną konsekwencją takiego działania jest niski stopień zaufania podmiotów administrowanych do organu władzy publicznej.

### PEWNOŚĆ STOSOWANIA PRAWA JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

#### Streszczenie

Bezpieczeństwo prawne stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego. Obiektywizm i związana z nim realizacja zasady prawdy obiektywnej, do której ustalenia zmierza postępowanie administracyjne, są dobrami, którymi nie można zarządzać. Ustalenie stanu faktycznego w oparciu o dowody istniejące, a nie wyprowadzane w drodze domniemań jest przejawem praworządności. Pewność prawa to także jednolitość jego stosowania, gdyż w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalne jest odstępianie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w tożsamym stanie faktycznym i prawnym, bez podania przyczyny. Podmiot administrowany nie może być zaskakiwany zmieniającym się sposobem rozumienia i stosowania prawa. Negatywną konsekwencją takiego działania jest niski stopień zaufania podmiotów administrowanych do organu władzy publicznej. Celem artykułu jest wykazanie, że pewność prawa, jednolitość jego stosowania oraz zasada prawdy obiektywnej stanowią podstawy aksjologiczne i prawne

bezpieczeństwa prawnego. Rozważania rozpoczęto analizą zagadnienia pewności prawa, następnie przedstawiono zasadę jednolitości i obiektywizmu stosowania prawa. Podstawą analizy były akty prawne, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych, a także poglądy doktryny.

## THE INEVITABILITY OF THE LAW: AN ELEMENT OF LEGAL SECURITY

### Summary

Legal security is an essential element of the democratic state under the rule of law. Objectivity and the implementation of the principle of objective truth, which is one of the purposes of administrative proceedings, are goods which may not be controlled by management decisions. If the facts pertaining to a given situation subject to a country's legal system are determined on the grounds of evidence, not assumptions, that means that the rule of law is being observed in that country. The inevitability of the law also means that it is always applied in the same manner and measure, since in a democratic state under the rule of law there may be no departures from the established practice of deciding cases in which identical facts and legal provisions hold unless there are lawful grounds for such a departure. A person or legal entity subject to administrative regulations may not be put in a situation where they are surprised to find that the way the law is understood and applied has suddenly changed. Irregularities in the way a public authority conducted its business would diminish the level of confidence it enjoyed with persons and corporate entities subject to its decisions. The aim of the article is to show that the inevitable and consistent way the law is applied and the principle of objective truth are the axiological and legal foundations of legal security. The article begins with an examination of the inevitability of the law and proceeds to a discussion of the principles of uniformity and objectivity in the application of law. The analysis is based on Polish statutory law, verdicts and decisions handed down by the Constitutional Court of the Republic of Poland and the country's administrative courts, and the legal doctrine on the subject.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo prawne; pewność prawa, zasada jednolitości; zasada obiektywizmu.

**Keywords:** the inevitability of the law; legal certainty; the principle of uniformity; the principle of objectivity.

### Literatura

- CHMIELEWSKI J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2021 r.*, I OSK 252/21, «OSP» 9/2022, s. 124-134.
- GIERASZEWSKI J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- KOŚCIELNIAK G., *Bezpieczeństwo prawne jednostki a bezprawie legislacyjne – wybrane zagadnienia*, «Studia Prawnicze, Rozprawy i Materiały» 13.2/2013, s. 21-47.
- LEWICKA R.S., LEWICKI M., *Konstytucja a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. DUNIEWSKA, A. KRAKAŁA, M. STAHL, Warszawa 2018, s. 729-738.
- PARCHOMIUK J., *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. DUNIEWSKA, A. KRAKAŁA, M. STAHL, Warszawa 2018, s. 84-101.
- POTRZESZCZ J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- ROSICKI R., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, «Przegląd Politologiczny» 3/2010, s. 23-32.
- SPYRA T., *Granice wykładni prawa*, Kraków 2006.
- SZOT A., *Między jednolitością a elastycznością stosowania prawa*, [w:] *Wpływ teorii Jerzego Wróblewskiego na współczesne prawoznawstwo*, red. T. BEKRYCHT, M. ZIRK-SADOWSKI, Warszawa 2011, s. 75-90.
- WIŚNIEWSKA M.Z., *Bezpieczeństwo – pojęcie, istota, typologia*, «Problemy Jakości» 2/2017, s. 2-9.
- ZUBIK M., SOKOLEWICZ W., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. GARLICKI, M. ZUBIK, «Lex/el.» 2016.
- ZYCH T., *W poszukiwaniu pewności prawa*, Toruń 2017.