

Łukasz Folak¹

Zasada *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych

Streszczenie:

W polskim prawie administracyjnym, w celu zapewnienia gwarancji procesowych podmiotów umiejscowionych na zewnątrz administracji publicznej, przedstawiciele doktryny prawa, jak i sądy administracyjne wywodzą – z obowiązujących unormowań – zasadę *in dubio pro libertate*. Zasada ta stanowi swoistą regułę interpretacyjną, która winna być uwzględniana w procesie stosowania prawa, w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Sądownictwo dostrzega rolę opisywanej zasady w sprawach związanych z ograniczeniem publicznych praw podmiotowych (prawa do zabudowy nieruchomości, wolności działalności gospodarczej, dostępu do informacji publicznej), czy nakładaniem na jednostki obowiązków publicznoprawnych (zobowiązania podatkowe, sankcje administracyjne). Również ustawodawca czyni próby wprowadzenia tejże zasady *explicite* do unormowań prawa administracyjnego. Przedmiotowy artykuł zawiera charakterystykę zasady *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym oraz rozważania w zakresie dopuszczalności jej stosowania; analizę zmian legislacyjnych, dotyczących opisywanej reguły; a także orzeczeń judykatury, w których sądy dostrzegły i uwzględniły zasadę *in dubio pro libertate*.

Słowa kluczowe: *in dubio pro libertate*, zasada interpretacyjna, orzecznictwo sądów administracyjnych

¹ Autor jest doktorantem III roku w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

„Gdy norma nakłada na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, ograniczenia (...) to należy ją tłumaczyć w sensie łagodniejszym, wychodząc z domniemania o miłosierdziu ustawodawcy, który nie ścieśnia wolności i samodzielności obywateli (...) bez rzeczywistej potrzeby”².

Prof. E. Waśkowski

1. Wprowadzenie

Problematyka wykładni prawa (stosowania reguł interpretacyjnych) ma relewantne i fundamentalne znaczenie w procesie stosowania regulacji każdej gałęzi prawa. Wykładnia *sensu stricto* obejmuje sprawy i czynności związane z rozumieniem tekstów prawnych, natomiast wykładnia *sensu largo* obejmuje oprócz wykładni prawa w ścisłym znaczeniu, także czynności polegające na odkodowywaniu (wynioskowywaniu) z norm odtworzonych w materii normatywnej – innych norm³.

Celem wykładni w prawie administracyjnym jest odkodowanie norm tegoż prawa, które stanowią podstawę prawną w toku postępowania jurysdykcyjnego oraz zagwarantowanie właściwego wykreowania (zgodnie z walidacyjno-derywacyjną koncepcją wykładni) indywidualnych i konkretnych unormowań prawa administracyjnego⁴. Przy tym, przepisy prawa administracyjnego, często niekompletne, niejednoznacznie sformułowane są trudne do zinterpretowania – w tym zakresie, często występują spory i kontrowersje obejmujące rozbieżne rezultaty wykładni⁵. Jak zauważono w literaturze, niezależnie od ogólnych reguł wykładni prawa, egzegeza prawa administracyjnego ma swoją specyfikę, związaną z:

- 1) strukturalnym rozbudowaniem najszerszej dziedziny *ius publicum* i koniecznością dekodowania w procesie decyzyjnym – norm prawa administracyjnego, umiejscowionych na różnych szczeblach hierarchii źródeł prawa (szczególna rola wykładni systemowej w prawie administracyjnym);
- 2) realizowaniem przez organy administracji publicznej ogólnych celów (w interesie publicznym) i sprawowaniem polityki administracyjnej (szczególna rola wykładni celowościowej w prawie administracyjnym);

² E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936, s. 116.

³ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 45. Jak zaznaczył NSA w wyroku z dnia 16 czerwca 2012 r., II OSK 587/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> – dalej: CBOŚA – „Trzeba zwrócić uwagę, że interpretacja tekstu prawnego jest czynnością o charakterze złożonym, polega na zebraniu i przedstawieniu argumentów przemawiających za określonym znaczeniem, przy czym dobór dyrektyw interpretacyjnych, kolejność ich zastosowania, przyjęte domniemania interpretacyjne są określane przez przyjęty w danej kulturze prawnej, akceptowany model, który może być zróżnicowany w zależności od rodzaju interpretowanego przepisu”.

⁴ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 380.

⁵ Z. Duniewska [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 256.

- 3) interpretowaniem regulacji tej gałęzi prawa, przez wiele podmiotów o zróżnicowanych poglądach i aksjologii, występujących na różnych szczeblach obrotu;
- 4) koniecznością uwzględniania w procesie wykładni unormowań Unii Europejskiej i decyzji interpretacyjnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w tym: dostrzeganie zasad prawa unijnego i uwzględnianie nieodzowności wykładni „pro-wspólnotowej”, tj. interpretacji krajowego prawa administracyjnego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej i w jego świetle)⁶.

W nauce prawa wypracowano szereg reguł (wnioskowań) interpretacyjnych, nazywanych też niekiedy toposami prawniczymi. Zauważalna część wspomnianych reguł, na kanwie wykładni prawa administracyjnego, dotyczy rozstrzygania dylematów interpretacyjnych w sytuacji wystąpienia wątpliwości w trakcie procesu stosowania, czy egzekucji unormowań tego prawa. Usunięcie wątpliwości co do znaczenia stosowanego przepisu wymaga posłużenia się dyrektywami interpretacyjnymi określającymi, w jaki sposób ustalić treść danej normy⁷. Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w literaturze, można spotkać następujące wnioski interpretacyjne, możliwe do zastosowania, w razie wątpliwości dotyczących stosowania norm prawa administracyjnego, a nawet wątpliwości w zakresie okoliczności stanu faktycznego sprawy (*in dubio*):

- 1) *in dubio pro libertate*⁸ – „w razie wątpliwości na rzecz wolności (przeciw ograniczeniom)” lub „w razie wątpliwości na korzyść wolności”;
- 2) *in dubio pro tributario* lub *in dubio contra fiscum* – „w razie wątpliwości na korzyść podatnika”; przeciwieństwo reguły *in dubio pro fisco* – „w razie wątpliwości na korzyść fiskusa (organu podatkowego; Skarbu Państwa; budżetu jednostki samorządu terytorialnego)”;
- 3) *in dubio pro cive* lub *favor debitoris* – „w razie wątpliwości na rzecz podmiotu sankcjonowanego” lub „w razie wątpliwości na rzecz obywatela (jednostki)”⁹;
- 4) *in dubio pro vita humana* – „w razie wątpliwości na rzecz ochrony życia ludzkiego”¹⁰;
- 5) *in dubio pro actione* – „w razie wątpliwości należy przyjąć zasadę poszerzania, a nie zawężania kompetencji Sądu” lub „w razie wątpliwości na rzecz toczącego się

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 349–350. Także J. Niedźwiecka, *Wykładnia prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, Kwartalnik Prawa Publicznego, Rok II, 1–2/2002, s. 167–169 oraz J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 49–50.

⁷ J.P. Tarno, *op.cit.*, s. 39; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 45.

⁸ Także – *in dubiis lenius (mitius)* lub *in dubiis semper pro reo*.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., III SA/Wa 12/05 i przywołane tam orzecznictwo; wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 302/08; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., II OSK 2377/12; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 2373/12; uchwała NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 1/15, CBOSA. TK w wyroku z dnia 19 listopada 1996 r., K 7/95, OTK 1996, nr 6, poz. 49, zauważył, iż: „w sytuacjach wątpliwych – zgodnie z tradycjami europejskiej kultury prawnej – należy stosować wykładnię korzystniejszą dla zobowiązanego (*favor debitoris*). Tylko taka wykładnia może – w okresie przemian – służyć budowie społeczeństwa obywatelskiego”.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK 2004, nr 1, poz. 1; wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II GSK 2765/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., VI SA/Wa 2942/15, CBOSA.

powstępowania” lub „na korzyść sądowej drogi dochodzenia praw przez jednostkę” lub „na rzecz otwarcia drogi do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły Sąd”¹¹;

6) *in dubio pro natura* – „w razie wątpliwości na rzecz ochrony środowiska”¹²;

7) *in dubio pro communitate* – „w razie wątpliwości w zgodzie z treścią i celem prawa unijnego”¹³.

Wiodącą z wymienionych reguł jest zasada interpretacyjna wyrażona łacińską paremią – *in dubio pro libertate*. Zgodnie z opisywaną zasadą – w procesie interpretacji należy przyjmować taką egzegezę tekstu prawnego, która poszerza (a nie – ogranicza) wolność obywatela (jednostki), a także dopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca przepisów zezwalających i przyznających uprawnienia jednostce¹⁴.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka zasady interpretacyjnej *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym oraz orzecznictwie sądów administracyjnych – w szczególności: treści tejże zasady w prawie publicznym; dopuszczalności i mechanizmów jurystycznych jej stosowania; możliwości uwzględnienia tej reguły w przypadku kolizji pomiędzy interesem publicznym i indywidualnym.

2. Dopuszczalność stosowania zasady *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym

Dopuszczalność stosowania zasady *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym nie wzbudza kontrowersji. Mimo że, przepisy prawa administracyjnego są bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*) – nie ma przeszkód, aby stosować zasadę *in dubio pro libertate*¹⁵. Jak zauważył W. Jakimowicz, w procesach wykładni w prawie administracyjnym zasada ta powinna mieć szerokie zastosowanie, w szczególności, w sytuacjach, kiedy organy administracji publicznej mają kompetencje do ingerowania w sposób realizowania tzw. praw wolnościowych (to na administracji – a nie na podmiocie administrowanym – ciąży konieczność wykazania zasadności konkretnej ingerencji i jej szczegółowego uzasadnienia)¹⁶.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., II OSK 614/14; postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1211/16; wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., II OSK 2671/14; wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 1604/13; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., IV SA/Gl 884/14, CBOSA. Choć, w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 1983 r., III AZP 11/82, OSNC 1983, nr 10, poz. 147, stwierdzono, iż: „paremia *in dubio pro actione*, jest (...) mało skuteczna w konfrontacji z tekstem ustawy i określoną koncepcją legislacyjną”. Jak się wydaje, w niektórych judykatach paremia ta błędnie powoływana jest jako „*in dubio pro adione*” (np. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., I OSK 155/15; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1989/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r., IV SA/Wr 274/14, CBOSA).

¹² B. Rakoczy, *Ciążar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 238.

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Rz 1019/15; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 czerwca 2016 r., III SA/Kr 1471/15, CBOSA.

¹⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 169.

¹⁵ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 45.

¹⁶ W. Jakimowicz, *op.cit.*, s. 541.

Niezależnie od tego, możliwość stosowania zasady *in dubio pro libertate* nie powinna być nadużywana i absolutyzowana – w sytuacji wątpliwości interpretacyjnej, kiedy okoliczności sprawy przemawiają za prymatem dobra wspólnego, czy interesu publicznego – należy dać właśnie im pierwszeństwo, przed interesem indywidualnym¹⁷.

3. Treść i charakterystyka zasady *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym

Jak zaakcentowano w piśmiennictwie – zasada *in dubio pro libertate*: ma fundamentalne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym; jest szczególną dyrektywą w wykładni prawa administracyjnego (zwłaszcza publicznego prawa gospodarczego); decyduje o przeniesieniu ciężaru argumentacji, na tego kto ją kwestionuje; nakazuje rozstrzygać wszystkie wątpliwości na korzyść obywatela¹⁸.

W odniesieniu do zasady *in dubio pro libertate* panuje pozorny znaczny zamęt terminologiczny. Jest ona nazywana: zasadą, dyrektywą, regułą, formułą, domniemaniem, paremią, postulatem. Najczęściej, zwrotom tym towarzyszy dookreślenie, związane z wykładnią norm prawnych lub interpretacją okoliczności faktycznych. Ta heterogeniczność pojęciowa wskazuje na wieloaspektowość i uniwersalność opisywanej zasady. Choć pojęcie zasad prawa administracyjnego jest wieloznaczne, to można stwierdzić, iż zasady to normy o zasadniczym znaczeniu dla prawa administracyjnego lub klauzule generalne służące całemu prawu albo danej jego gałęzi, jak też uogólnienia norm – zasady nadrzędne odkodowywane z zespołu norm¹⁹. W niniejszym opracowaniu przyjęto nomenklaturę ujmującą omawiany termin jako zasadę (regułę) interpretacyjną. Za takim podejściem przemawiają następujące determinanty. Po pierwsze, zasada ta ma charakter ogólny i jest dostrzegana przez sądownictwo, które wyinterpretowuje ją z obowiązujących unormowań²⁰. Po wtóre, zasada ta przenika prawo administracyjne, które ze swej istoty ma charakter ingerencyjny i winna ona być szczególnie eksponowana w celu realizowania gwarancji ochrony publicznych praw podmiotowych jednostek.

Obecnie, podstawą normatywną zasady *in dubio pro libertate* mogą być:

- 1) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹ ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego (wtém, zasada *in dubio pro libertate* jest jedną z metazasad tworzących zasadę demokratycznego państwa prawnego);
- 2) art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²², w którym wyrażono zasadę wzbudzania zaufania – tj. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie

¹⁷ Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015, s. 15.

¹⁸ *Ibidem*, s. 14, także – L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 235.

¹⁹ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 128.

²⁰ TK w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07, OTK 2008, nr 5, poz. 88, uznał zasadę *in dubio pro libertate* za zasadę konstytucyjną.

²¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. 2016 poz. 23, ze zm.); dalej: k.p.a.

w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania; co istotne, sądy administracyjne niejednokrotnie wyprowadzały zasadę *in dubio pro libertate* z zasad ogólnych k.p.a. (w szczególności wspomnianej zasady wzbudzania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej) i wynikających z nich dyrektyw interpretacyjnych; pionierskim pod tym względem orzeczeniem był wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., zgodnie z którym „uprawnień organu administracji (...) nie można interpretować w ten sposób, że w razie wątpliwości należy sprawę rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela. Przeciwnie, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny, gdyż tylko takie postępowanie może pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa (art. 8 KPA)”.

3) art. 7 *in fine* k.p.a., w którym zawarto zasadę uwzględniania (wyważania) interesu społecznego i słusznego interesu obywateli²³.

Jak zauważyła Rada Konsultacyjna Prawa Podatkowego w jednej w wydanych opinii – zasada *in dubio pro libertate* jest istotnym składnikiem zachodniej kultury prawnej i wyraża się w założeniu, iż oczekiwania oraz wymagania względem jednostek mogą być realizowane tylko wtedy, gdy przepis prawa odnosi się w sposób niebudzący wątpliwości – do także niebudzącego wątpliwości, ustalonego stanu faktycznego²⁴.

Zasada *in dubio pro libertate* ustanawia regułę interpretacyjną – w razie występujących w danej sprawie administracyjnej wątpliwości, organ administracji publicznej jest zobowiązany wybrać skutki (konsekwencje) korzystniejsze dla ochrony jednostki. Zasadniczą kwestią jest rozstrzygnięcie, czy wspomniane wątpliwości mogą dotyczyć jedynie stanu prawnego, czy również stanu faktycznego? W literaturze zaprezentowano koncepcję wskazującą, iż zasada ta znajdzie zastosowanie przy rozstrzygnięciu zarówno wątpliwości dotyczących sytuacji faktycznych, jak i w trakcie interpretacji niejasnych, dyskusyjnych przepisów²⁵. Należy zgodzić się z tym stanowiskiem, czyniąc jednak kilka uwag rozszerzających. Zasada *in dubio pro libertate* może być rozpatrywana w dwóch kontekstach – w sytuacji wątpliwości co do wykładni prawa; a także w perspektywie wątpliwości związanych z ustaleniami stanu faktycznego. W pierwszym przypadku, gdy rezultaty wykładni normy prawa administracyjnego okażą się niejednoznaczne – organy administracyjne i sądy są zobowiązane poszukiwać interpretacji chroniących w jak najszerszym zakresie wolności i prawa podmiotowe jednostki; natomiast – w drugim stanie – organy, dysponujące władztwem administracyjnym i prowadzące postępowanie jurysdykcyjne, zgodnie z zasadą oficjalności i zasadą prawdy materialnej – winny dążyć do wyczerpującego i kompletnego zebrania materiału dowodowego, a braki i uchybienia

²³ Oczywiście, w poszczególnych sprawach podstawę normatywną zastosowania zasady mogą stanowić również inne unormowania – np. w zakresie ochrony wolności działalności gospodarczej art. 22 Konstytucji RP.

²⁴ Opinia nr 11/2015 Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie problemów, które mogą pojawić się na gruncie stosowania przepisu art. 2a Ordynacji podatkowej, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3396201/Opinia+Rady+nr+11+-+16.11.2015.pdf>, 20.05.2017.

²⁵ Z. Duniewska [w:] B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 254.

w tym względzie nie mogą być rozstrzygane na niekorzyść podmiotu umiejscowionego na zewnątrz administracji publicznej²⁶. Jest znamienne, iż – w ostatnio wspomnianym zakresie – zasada *in dubio pro libertate* obejmuje także rozstrzyganie niedających się wyjaśnić wątpliwości w zakresie podstawy faktycznej konkretnej sprawy.

Nie ma wątpliwości, iż zasada *in dubio pro libertate* może odnosić się jedynie do aktywności i działań jednostek (podmiotów umiejscowionych na zewnątrz administracji publicznej), natomiast nie dotyczy ona realizowania kompetencji przez organy administracyjne. Jak zaznaczono w literaturze, „zasada *in dubio pro libertate* nie może bowiem znajdować zastosowania w odniesieniu do organów władzy państwowej działających w sferze imperium, jako że przyjęcie takie założenia prowadziłoby w konsekwencji do przyznania tym organom władzy o charakterze dyskrecyjnym, co z kolei jest nie do pogodzenia z obowiązującą w prawie polskim zasadą demokratycznego państwa prawnego”²⁷.

Jak zasadnie zauważono w piśmiennictwie, do zasady *in dubio pro libertate* nawiązuje paremia, stosownie do której – prawo należy interpretować przeciwko temu, kto powinien mówić jaśniej (*interpretatio est contra eum facienda qui clarius loqui debuisse*). Odnosząc tę zasadę do prawa administracyjnego stwierdzono dalej, iż to organy administracji są zobowiązane stosowanie się do tej prawdy, co oznacza konieczność uwzględniania wszelkich domniemań z korzyścią na rzecz podmiotów administrowanych²⁸.

Nie jest możliwe zastosowanie zasady interpretacyjnej *in dubio pro libertate* w procesie stosowania prawa administracyjnego, w sytuacji:

- 1) braku dostatecznie wykazanego stanu wątpliwości co do znaczenia przepisu²⁹;
- 2) braku podjęcia wszelkich działań przez organ administracji publicznej, prowadzących do dostatecznego i wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego sprawy, przy aktywnym udziale strony w postępowaniu – zgodnie z zasadą oficjalności i prawdy materialnej;
- 3) kiedy ochrona nadrzędnego interesu publicznego (z uwagi na konieczność zapewnienia powszechnie uznawanych dóbr i wartości – np. dobra człowieka, zdrowia i życia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego, mienia o znacznych rozmiarach), bezwzględnie wymaga ograniczenia indywidualnych praw i wolności obywateli; a wartościowanie interesu ogólnego i indywidualnego było wnikliwe i rozstrzygnięcie tego konfliktu zostało szczegółowo uzasadnione³⁰.

²⁶ Por. A. Mariański, *Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika. Zasada prawa podatkowego*, Warszawa 2011, s. 101-102, 188, 191.

²⁷ P. Antoniak, M. Cherka, F.M. Elżanowski, *Prawne przesłanki wpisu do rejestru zabytków otoczenia zabytku* [w:] *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, red. M. Cherka, F.M. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009, s. 106; także Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 75; M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 45 i nast.

²⁸ W. Jakimowicz, *op.cit.*, s. 541-542.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 587/11, CBOSA.

³⁰ Wyrok SN – Izba Administracyjna, pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

Zasada *in dubio pro libertate* ma w demokratycznym państwie prawa relewantne znaczenie gwarancyjne. Wymaga ona od organów administracyjnych stosujących prawo podjęcia szczególnych wysiłków i inicjatyw, w celu dokonania prawidłowej i kompleksowej wykładni stanu prawnego, a także wyczerpującego ustalenia okoliczności faktycznych sprawy oraz skrupulatnego i kazuistycznego uzasadnienia wydanego aktu administracyjnego – pod rygorem zastosowania opisywanej reguły interpretacyjnej.

4. Próby wyraźnego, normatywnego ustanowienia zasady *in dubio pro libertate*

Ustawodawca podejmuje próby wyraźnego, normatywnego ustanowienia zasady *in dubio pro libertate* w prawie administracyjnym.

W ostatnim z projektów ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (druk nr 3942, projekt z dnia 29 grudnia 2010 r.), w art. 26 projektu ustawy zaproponowano następujący zapis: „Jeżeli w sprawie rozstrzyganej przez organ administracji publicznej pozostają niejasności i wątpliwości co do jej stanu prawnego i faktycznego, to nie mogą być one traktowane jako okoliczności niekorzystne dla uczestników sprawy”³¹. Stosownie do art. 11 ust. 1 i 2 projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców (projekt z dnia 10 lutego 2017 r.):

Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. [*Zasada przyjaznej interpretacji przepisów (in dubio pro libertate)*]. Przepisu (...) nie stosuje się jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego³².

Kolejną, obecnie skutecznie sfinalizowaną próbą wprowadzenia zasady *in dubio pro libertate* do polskiego prawa administracyjnego jest ustawa z dnia 17 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³³. Zgodnie z brzmieniem wprowadzanego przepisu art. 7a § 1 i § 2 k.p.a.:

³¹ Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zasada ta ma na celu ochronę stron postępowania lub jego uczestników „przed przenoszeniem na nich konsekwencji zaniedbania przez organ administracyjny pełnego wyjaśnienia stanu prawnego lub faktycznego sprawy. Z przepisu wynika obowiązek organu ujawnienia w uzasadnieniu decyzji (postanowienia) tych nie usuniętych w toku postępowania wątpliwości co do prawa lub faktów prawotwórczych oraz wynikających z tego skutków co do kształtu czy też zakresu praw lub obowiązków jednostki, jak również wskazanie, czy i w jakim zakresie nie przyczyniło się to do pogorszenia sytuacji adresata decyzji (postanowienia)”, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf), 20.05.2017.

³² <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12295217/12416239/12416240/dokument274280.pdf>, 20.05.2017.

³³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), dalej: ustawa nowelizująca k.p.a., która wchodzi w życie 1 czerwca 2017 r.

Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Przepisu (...) nie stosuje się: 1) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 2) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy zaznaczono m.in. iż:

- 1) decyzje organów administracji publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony – obniżają zaufanie do państwa i ustanawianego prawa;
- 2) zasada *in dubio pro libertate* jest odpowiednikiem w zakresie stosowania prawa konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, dotyczącej stanowienia prawa;
- 3) wprowadzenie opisywanej zasady ma na celu ograniczenie ryzyka obciążania strony postępowania następstwami nieścisłości i niejasności unormowań;
- 4) zgodnie z zasadą *in dubio pro libertate*, jeżeli w danej sprawie administracyjnej występują wątpliwości dotyczące treści normy prawnej, winny one być rozstrzygane na korzyść strony;
- 5) zasada *in dubio pro libertate*, powinna być stosowana na ostatnim etapie procesu wykładni, lecz jest jedynie uzupełniającą dyrektywą interpretacyjną;
- 6) „korzyścią strony” jest optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które powstały na skutek interpretacji przepisu; zasada nie znajdzie zastosowania w przypadku kolizji interesów stron, która uniemożliwi wybór korzystnej wykładni³⁴.

Choć – zdecydowanie – należy docenić wysiłki prawodawcy do konkretnego wyrażenia opisywanej zasady w unormowaniach prawa administracyjnego, to ich analiza wymaga komentarza. Należy zauważyć, wspomniana ustawa nowelizująca k.p.a. (podobnie jak przytoczony już projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2010 r.), obejmuje objęcie proponowaną treścią zasady *in dubio pro libertate*, także wątpliwości dotyczące stanu faktycznego. Jednak, ten ostatni aspekt został wyrażony – nie jako zasada ogólna, lecz w przepisach dotyczących dowodów³⁵. Nadto, unormowanie zaproponowane zarówno w projekcie ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak i w ustawie nowelizującej k.p.a. są w istocie analogiczne (w przypadku wejścia w życie również ustawy – Prawo przedsiębiorców, regulacja tam zawarta stanowiłaby *superfluum* ustawowe,

³⁴ Uzasadnienie ustawy nowelizującej k.p.a., s. 7-13, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.sp?nr=1183>, 20.05.2017.

³⁵ Zgodnie dodanymi do k.p.a. przepisami: art. 81a. § 1. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. § 2. Przepisu § 1 nie stosuje się: 1) jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; 2) jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; 3) jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; 4) w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych.

generujące inflację prawa i trudności interpretacyjne). Co znamienne, przyjęta obecnie stylizacja tejże zasady wskazuje i kładzie nacisk na jej zastosowanie w sytuacji nakładania na stronę obowiązków lub ograniczania uprawnień – a nie zagwarantowania praw, czy wolności. Nadto, zasada ta nie może być zastosowana w sprawach, w których strony mają sporne interesy. Ostatecznie, nie jest jasne jakie kategorie podmiotów mieszczą się w pojęciu osób trzecich, na których interesy wynik postępowania ma bezpośredni wpływ (skoro nie są to uczestniczące w postępowaniu strony lub podmioty na prawach strony – np. organizacje społeczne).

Wprowadzenie zasady *in dubio pro libertate* – *explicite* do norm prawa administracyjnego jest uzasadnione ze względów gwarancyjnych. Zarówno podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym, organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne uzyskają konkretną podstawę normatywną, odpowiednio: realizowanych uprawnień, wydawanych rozstrzygnięć, czy orzeczeń (nie będzie już konieczności dekodowania tego pryncypium z wielu przepisów, zasad konstytucyjnych, czy innych ogólnych zasad prawa administracyjnego). Jednak, stylizacja komentowanych rozwiązań może prowadzić do zawężenia rozumienia opisywanej zasady, a także zmierzać do ograniczenia jej zastosowania (m.in. ze względu na szereg przesłanek szczegółowych – przedmiot postępowania, konflikt z interesami innych podmiotów, brak możliwości zastosowania zasady w sytuacji konieczności uwzględnienia stanów określonych klauzulami generalnymi i pojęciami niedookreślonymi – np. interes publiczny, bezpieczeństwo, porządek publiczny).

5. Zasada *in dubio pro libertate* w orzecznictwie sądowym

W kontekście teoretycznie scharakteryzowanego przedmiotu badawczego nieodzowna jest analiza uwzględniania oraz występowania zasady interpretacyjnej *in dubio pro libertate* w orzecznictwie sądowym. W jakich sprawach sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny powoływały się na opisywaną zasadę? Czy reguła ta jest dostrzegana przez sądownictwo? Jaką treść w świetle judykatów wydawanych przez sądy ma zasada *in dubio pro libertate*?

Jak zauważyła J. Ciapała już „wykładnia art. 8 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji każe sformułować pogląd, że w sytuacjach wyjątkowych jakie stanowi brak możliwości bezpośredniego zastosowania w praktyce orzeczniczej przepisu ustawy wobec danego jednoznacznego – w opinii sądu – stanu faktycznego należy przywołać zasadę konstytucyjną i formułę *in dubio pro libertate*”³⁶. Analiza wypowiedzi judykatury prowadzi do wniosku, iż zasada *in dubio pro libertate* jest wielokrotnie powoływana w orzecznictwie sądowym, lecz dotyczącym wąskiego katalogu spraw, tj. zobowiązań podatkowych (w tym zakresie powołuje się zasadę szczegółową wynikającą z *in dubio pro libertate* – tj. *in dubio pro tributario*); ograniczania wolności działalności gospodarczej; prawa zabudowy nieruchomości i prawa dostępu do informacji publicznej oraz wymierzania dolegliwości administracyjnych (np. kar administracyjnych).

³⁶ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 300-301.

5.1. Zobowiązania podatkowe

Konsekwencją (uszczegółowieniem) zasady *in dubio pro libertate* w prawie podatkowym i finansowym jest zasada *in dubio pro tributario* (*in dubio contra fiscum*)³⁷. Zasada ta³⁸ została wprost wyrażona w art. 2a Ordynacji podatkowej³⁹ stosownie do którego – nie-dające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika⁴⁰.

Analiza orzeczeń judykatury, w których sądy administracyjne powoływały się w kontroli rozstrzygnięć organów administracji publicznej (WSA), jak też przy analizie oceny konkretyzacji praw i obowiązków (NSA) – na zasadę *in dubio pro tributatio* prowadzi do wniosku, iż wyraźne wprowadzenie wspomnianej zasady spowodowało zmianę kierunku orzecznictwa. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym NSA stwierdził, iż opisywana zasada (wtedy wywodzona z art. 121 o.p.) nakazuje przyjmować korzystną dla podatnika wykładnię przepisów prawa materialnego, jak i procesowego, a także dotyczy rozstrzygania na rzecz podatnika wątpliwości w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy. Już w obowiązującym stanie prawnym, WSA w Rzeszowie, nawiązując do stylizacji art. 2a o.p., zaznaczył, iż wspomniana norma prawna nakazuje rozstrzyganie na korzyść podatnika jedynie wątpliwości dotyczących prawa, nie zaś wątpliwości co do stanu faktycznego⁴¹. Przedstawiony przykład dobitnie wskazuje, iż wprowadzenie wspomnianej normy *expressis verbis* do prawa administracyjnego, jednocześnie umocniło gwarancje procesowe podatników, jak również paradoksalnie je ograniczyło.

Ponadto, zasada *in dubio pro tributario* była szeroko dostrzegana przez sądy administracyjne przed jej wyeksponowaniem wprost w o.p.⁴²

5.2. Wolność działalności gospodarczej

Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego gremialnie wskazują na domniemanie na korzyść wolności działalności gospodarczej, zgodnie z którym jednostki (przedsiębiorcy) mają swobodę podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, jeżeli przepisy ustawowe nie ustanawiają takich ograniczeń (wykładnia *in dubio pro libertatem*)⁴³.

³⁷ A. Mariański, *op.cit.*, s. 99.

³⁸ Mimo, że uprzednio możliwe było jej wywiedzenie na podstawie obowiązujących zasad (jako quasi-logicznej konsekwencji kilku norm prawnych) – *ibidem*, s. 271.

³⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. 2017 poz. 201 ze zm.); dalej: o.p.

⁴⁰ Na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. poz. 1197), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., zmieniającej ustawę – o.p.

⁴¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 lipca 2016 r., I SA/Rz 392/16, CBOSA.

⁴² Zob. np. wyrok NSA z dnia 15 września 2006 r., I FSK 1102/05; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2006 r., II FSK 1231/05; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., I FSK 254/08; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., I FSK 959/13, CBOSA.

⁴³ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 51; S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 9/1994, s. 9 i nast.

Zasada *in dubio pro libertate*, podkreślająca znaczenie wolności działalności gospodarczej – wskazuje kierunek interpretacji przepisów prawa, by wątpliwości w sporach przedsiębiorców z organami administracji publicznej rozstrzygać na korzyść administrowanych⁴⁴. Zasada ta, w odniesieniu do omawianego publicznego prawa podmiotowego, jest określana również jako – *in dubio pro libertate oeconomiae*⁴⁵.

Zasadę wolności działalności gospodarczej (ustanowiona w art. 22 Konstytucji RP) określają normy wyznaczające nakazy i obowiązki odnoszone do prawodawcy podstawowego oraz organów stosujących prawo – w tym dyrektywa interpretacyjna *in dubio pro libertate*⁴⁶. Jak dalej zaakcentowano w literaturze:

konsekwencją obowiązywania konstytucyjnej zasady ochrony wolności działalności gospodarczej powinno być przyjęcie określonego sposobu interpretacji i stosowania prawa, tak aby realizowana była kolejna funkcja zasady, a mianowicie funkcja dyrektywy interpretacyjnej w procesie stosowania prawa. Należy na wstępie stwierdzić ograniczony wpływ zasady na proces stosowania prawa i brak pewnych podstaw do przyjęcia, że dyrektywa *in dubio pro libertate* została w pełni zaakceptowana w orzecznictwie wszystkich sądów⁴⁷.

Jak zaznaczył polski sąd konstytucyjny – „Trybunał Konstytucyjny uznając, iż zasada wolności gospodarczej należąca do fundamentów ustrojowych państwa przyjmuje, że zasada ta wymaga interpretacji prawa *in dubio pro libertate*”⁴⁸. Nadto, zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym:

- 1) „zakazów i ograniczeń działalności gospodarczej nie domniemywa się, albowiem muszą być one wyraźnie ustanowione w ustawie. Domniemanie przemawia natomiast na rzecz swobody przedsiębiorcy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (*in dubio pro libertate*)”⁴⁹;
- 2) „wypada stwierdzić, iż – przy niepełnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego – wyciągnięcie z niego jedynie negatywnych konsekwencji dla strony godzi w podstawową zasadę ustroju gospodarczego państwa – *in dubio pro libertate*”⁵⁰.

5.3. Prawo zabudowy nieruchomości

Zasada wolności budowlanej (publiczne prawo podmiotowe do zabudowy nieruchomości) ma szczególnie relewantne znaczenie w wyznaczaniu kierunku interpretacji przepisów prawa budowlanego, z uwagi na fakt, iż podstawową regułą wykładni w tym zakresie jest formuła *in dubio pro libertate*, zgodnie z którą przepisy prawa

⁴⁴ Z. Szażnyk, A. Szafranski, *op.cit.*, s. 15.

⁴⁵ Zdanie odrębne Sędziego Mirosława Wyrzykowskiego do postanowienia TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK-B 2004, nr 1, poz. 2.

⁴⁶ J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, RPEiS, Rok LXIII, 4/2001, s. 18.

⁴⁷ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 294.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK 2003, nr 1, poz. 4. Także Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 marca 2006 r., IV SA/Wr 95/05, CBOSA.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II GSK 1365/10, CBOSA, a także uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89, OSN 1990, poz. 74, s. 6.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2016 r., V SA/Wa 269/15, CBOSA.

administracyjnego, w razie wątpliwości dotyczących treści normy prawnej, winny być wykładane w sposób dający pierwszeństwo dyspozycji w mniejszym stopniu ingerującej w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego organ stosuje prawo (a więc, zgodnie z kierunkiem interpretacji przyznającym jak najszersze uprawnienia inwestorowi)⁵¹. Koncepcja ta jest również podzielana w sądownictwie administracyjnym. Egzemplifikacją tego podejścia orzeczniczego jest zapatrywanie wyrażone przez WSA w Poznaniu, zgodnie z którym:

zgodnie z zasadą prawa wyrażającą wolność budowlaną (art. 4 Prawa budowlanego), każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Wolność budowlana, poza tym, że jest zasadą prawną obowiązującą na gruncie przepisów Prawa budowlanego, to również stanowi publiczne prawo podmiotowe o charakterze wolnościowym (...). Wszelkie ograniczenia wolności muszą być zatem ustanowione wyraźnie – istnieje bowiem domniemanie na rzecz wolności przysługującej inwestorowi (*in dubio pro libertate*)⁵².

Odmienny pogląd, kwestionujący możliwość zastosowania zasady *in dubio pro libertate* w stosowaniu prawa budowlanego wyraził NSA, stwierdzając, iż zarówno poszczególne unormowania Konstytucji RP, jak i prawa budowlanego nie wprowadzają zasady *in dubio pro libertate*, która jest charakterystyczna dla prawa karnego i nie może podważać reglamentacyjnego charakteru tej szczególnej dziedziny prawa administracyjnego, czy pomijać, że zasada wolności budowlanej prawa do zabudowy wymaga zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa⁵³. Podzielam pierwsze z przytoczonych stanowisk. Po pierwsze, jak wcześniej wykazano zasada *in dubio pro libertate* ma umocowanie konstytucyjne i ustawowe. Nadto, nie jest ona charakterystyczna jedynie dla prawa karnego (*in dubio pro reo*), lecz dotyczy każdej ingerencyjnej gałęzi prawa stanowionego. Po wtóre, reglamentacyjny charakter prawa budowlanego nie jest okolicznością przekreślającą możliwość zastosowania opisywanego pryncypium (to właśnie ustanawianie przepisów ograniczających wolność zabudowy nieruchomości stanowi instrument tejże reglamentacji, a warunkiem uwzględnienia zasady *in dubio pro libertate* jest zgodność zamierzenia budowlanego z obowiązującymi unormowaniami).

Zasada interpretacyjna *in dubio pro libertate* została również uwzględniona w judykatach sądów administracyjnych, dotyczących innych zagadnień tzw. prawa administracyjnego rzeczowego, tj.: wystąpienia niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego

⁵¹ Z. Leoński [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 253. Także S. Zwolak, *O wolności budowlanej w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09)*, *Ius et Administratio* 2/2014, s. 70.

⁵² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 listopada 2013 r., II SA/Po 591/13, CBOSA; także – wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/Lu 66/12 oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2012 r., II SA/Lu 147/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2016 r., II SA/Kr 565/16, CBOSA.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 903/11, CBOSA; także – wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 stycznia 2015 r., II SA/Bk 988/14, CBOSA.

uprawnienia właściciela⁵⁴; wykładni celowościowej i funkcjonalnej unormowań umożliwiających zamianę prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁵⁵.

5.4. Prawo do informacji publicznej

W judykaturze sądów administracyjnych zasada *in dubio pro libertate* jest wielokrotnie powoływana w sprawach obejmujących publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej. Jak zaakcentowano:

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej winno sprzyjać jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do danych publicznych. Ustrojowa doniosłość dostępu do informacji publicznej dla wszystkich obywateli i wywodzona z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ochrona prawa obywateli do uzyskiwania takiej informacji pozwala przyjąć, że prawo dostępu do informacji publicznej ma konstrukcję publicznego prawa podmiotowego (...). Zatem normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*⁵⁶.

Nadto, stosownie do powszechnie przyjmowanego zapatrywania:

normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej, które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli⁵⁷.

5.5. Stosowanie sankcji publicznoprawnych (kar administracyjnych)

Należy dopuścić również możliwość zastosowania zasady *in dubio pro libertate* w postępowaniach administracyjnych dotyczących stosowania sankcji publicznoprawnych (w tym: kar administracyjnych). Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie:

przede wszystkim nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej przepisów, które są podstawą – jako przepisy sankcjonowane lub sankcjonujące – nakładania sankcji na jednostkę. Zasada ta odnosi się nie tylko do sankcji karnych sensu stricto, lecz także do innych sankcji publicznoprawnych (w tym administracyjnych). Ponadto w razie wątpliwości co do zakresu znaczeniowego przepisów będących

⁵⁴ Uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., VII SA/Wa 1567/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2015 r., II SA/Bd 255/15, CBOSA.

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 lipca 2010 r., II SA/Po 328/10, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2014 r., I OSK 2129/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2014 r., CBOSA; podobnie – wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., II SA/Wa 1169/13, CBOSA.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 2026/13; wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 546/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wa 1626/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 marca 2014 r., II SAB/Wa 603/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 97/14, CBOSA.

podstawą nakładania sankcji należy przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla ochrony praw i wolności jednostki, zgodnie z zasadami *in dubio pro cive* oraz *in dubio pro libertate*⁵⁸.

5.6. Wnioski

Choć reguła *in dubio pro libertate* jest dostrzegana w orzecznictwie, ilość judykatów, gdzie powołano tę zasadę, jest relatywnie niewielka. Dodatkowo, sądownictwo stroni od definiowania czy kazuistycznego analizowania wspomnianej zasady. Wyeksponowanie omawianej reguły interpretacyjnej w prawie pozytywnym z całą pewnością wpłynie na rozwój jej analizy w judykaturze.

6. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, iż zasada argumentacyjna *in dubio pro libertate* winna być uwzględniana w procesie stosowania prawa administracyjnego, w postępowaniach zmierzających do ograniczania uprawnień i praw jednostek, czy nakładania na podmioty administracyjnoprawne obowiązków. Zasada ta może znaleźć zastosowanie zarówno w sytuacji wątpliwości prawnych, jak też w przypadku wystąpienia wątpliwości faktycznych, po podjęciu przez organ administracyjny wszelkich czynności zmierzających do pełnego i wyczerpującego ustalenia okoliczności i determinant stanu faktycznego sprawy (w tej szczególnej sytuacji możliwość uwzględniania opisywanej zasady wykracza poza problematykę wykładni obowiązujących unormowań).

Nie można pominąć starań ustawodawcy, zmierzających do wyrażenia zasady *in dubio pro libertate* – *expressis verbis*, w odrębnej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego. Jest to uzasadnione ze względów gwarancyjnych, jednak może powodować zawężenie rozumienia opisywanego pryncypium, które skutecznie jest odkodowywane z obowiązujących już unormowań konstytucyjnych, czy ustawowych.

W orzeczeniach sądów administracyjnych zasada ta jest epizodycznie dostrzegana, jednak – judykatura powołuje się na nią w szczególnych kategoriach spraw (dotyczących publicznych praw podmiotowych: wolności gospodarczej, prawa zabudowy nieruchomości, prawa dostępu do informacji publicznej oraz obejmujących nakładanie obowiązków administracyjnych: zobowiązania podatkowe, sankcje administracyjne). Nie mam wątpliwości, iż zaakceptowanie i uwzględnianie zasady *in dubio pro libertate* również przez organy administracyjne, w procesie stosowania prawa – może stanowić „kamień milowy” we wzmacnianiu zaufania jednostek do organów państwa i stanowionego prawa, a także w zapewnianiu bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, czy pełnej ochrony publicznych praw podmiotowych.

⁵⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 lipca 2016 r., II SA/Rz 1617/15, CBOSA.

* * *

The Principle *In Dubio Pro Libertate* in Administrative Law and in Jurisprudence of Administrative Courts

In the Polish administrative law, to ensure procedural guarantees, concerned entities located on the outside of public administration, representatives of legal doctrine and administrative courts derive – from current regulations – the principle *in dubio pro libertate*. This principle is a specific rule of interpretation, which should be taken into consideration in the application of law in administrative proceedings. The judiciary recognizes the role of the described principle in matters relating to the reduction of public subjective rights (the right to build, freedom of economic activity, access to public information) or imposed on individuals obligations of public (tax liabilities, administrative sanctions). Also, the legislator aims to introduce that principle explicitly to the regulations of administrative law. The present article describes the nature of the principle *in dubio pro libertate* in administrative law, the admissibility of its application; analysis of legislative attempts, concerning that rule; as well as the judgements of judicatory, where the courts have recognized and included the principle *in dubio pro libertate* in particular cases.

Key words: *in dubio pro libertate*, rule of interpretation, jurisprudence of administrative courts