

DOI: 10.19195/1733-5779.20.1

## Analiza treści normatywnej zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) oraz zasady informowania (art. 9 k.p.a.)

**JEL classification:** K23

**Słowa kluczowe:** zasada budzenia zaufania, zasada informowania, postępowanie administracyjne, zasady ogólne, gwarancje obywatelskie

**Keywords:** the principle of waking trust, the principle of informing, administrative proceedings, general principles, citizens' guarantees

**Abstrakt:** Tekst przybliży praktyczne zastosowanie zasady prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej oraz zasady informowania. Obie zasady ogólne, ustanowione w kodeksie postępowania administracyjnego, mają bowiem kluczowe znaczenie z perspektywy praw obywatela przed władczą działającym organem administracji publicznej. Artykuł przedstawia treść obu zasad, wskazując na nieścisłości powstałe przy wykładni obu przepisów. Następnie analizuje gwarancje przedmiotowych zasad nie tylko z perspektywy przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Opierając się na orzecznictwie i poglądach doktryny, artykuł przedstawia pomniejsze zasady postępowania administracyjnego, które można wyinterpretować z treści odpowiednio art. 8 i 9 k.p.a.

### The principle of conducting administrative proceedings in a trustworthy way and the principle of informing (articles 8 and 9 of the Code of Administrative Proceedings)

**Abstract:** The text familiarises the practical adoption of the principle of conducting administrative proceedings in a trustworthy way and the principle of informing. Both general principles, established by the Code of Administrative Proceedings are crucial when it comes to the rights of citizen before the imperiously acting public authority. The article presents the content of both principles, turning attention to the inaccuracies risen during the interpretation of both provisions.

Next, the text analyses the guarantees of these principles not only from the Code's perspective. Basing on the judiciary and doctrinal views the article shows the minor principles of administrative proceedings, which can be interpreted from the contents of articles 8 and 9 of the Code.

## 1. Treść zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej

Tak zwana zasada budzenia zaufania wyrażona w art. 8 k.p.a. wydaje się najogólniejszą i najmniej ostrą z wszystkich zasad ogólnych wyrażonych w tej ustawie. Można śmiało powiedzieć, że jest niejako fundamentem wszystkich zasad ogólnych, nie jeżeli chodzi o samą jej ważność, lecz o jej ściśle powiązania właściwie z każdą zasadą ogólną wyrażoną w art. 6–16 k.p.a., albowiem aby organy administracji publicznej budziły zaufanie wśród obywateli, muszą działać w zgodzie z każdą z nich — od legalności aż po szybkość i wnikliwość postępowania. Najlepiej wyraża to stwierdzenie, iż zasada ta stanowi „klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania”<sup>1</sup>. Należy też stwierdzić, że postulat wyrażony w art. 8 k.p.a. odnosi się w równym stopniu do wszystkich form działania administracji — nie chodzi tutaj tylko o samo prowadzenie postępowania jurysdykcyjnego. Przyjęcie literalnej wykładni przepisu art. 8 k.p.a. prowadziłyby do absurdalnych wniosków, a mianowicie że organy w działaniach poza postępowaniem administracyjnym (nawet ujmowanym *sensu largo*) nie są zobowiązane do działania budzącego zaufanie w obywatelu. W związku z tym przyjęcie tej wykładni rozszerzającej jest usprawiedliwione i wskazane. Doktryna wyraża też pogląd, że zasada ta odnosi się nie tylko do władzy administracyjnej, ale i do władzy ustawodawczej i sądowniczej<sup>2</sup>. Zapatrywanie to jest jednak nie dość powszechne i nie zasługuje na aprobatę. Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się bowiem do administracji publicznej i tylko jej działania jako władzy państwowej powinien regulować. Nie wyklucza to jednak wykładania zasady podobnej treści z innych przepisów — na przykład konstytucyjnych.

Nakreślenie treści zasady budzenia zaufania jest możliwe przez odwołanie się do poszczególnych postulatów zachowywania się administracji publicznej. O wiele lepiej będzie też od razu odwołać się do poszczególnych poglądów nauki i orzecznictwa, w celu wykształcenia pełnego obrazu zasady wyznaczonego przez praktykę. Taka konstrukcja wywodu jest dość szeroko stosowana w doktrynie<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, s. 903.

<sup>2</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, LEXOmega nr 10086 (dostęp: 18.10.2016).

<sup>3</sup> G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, LEXOmega nr 8387 (dostęp: 18.10.2016).

Po pierwsze, organ budzący zaufanie to przede wszystkim organ realizujący konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Strony mają prawo oczekiwać, że w podobnych sytuacjach faktycznych zostaną potraktowane tak samo, a kryterium wydania rozstrzygnięcia nie będzie w żadnym stopniu dyskryminujące, zwłaszcza gdy mamy do czynienia ze sprawą administracyjną, w której spotykamy rozbieżne lub nieraz nawet sprzeczne z sobą interesy, a która jest rozstrzygana jednostronnie przez organ administracyjny. Zasada równego traktowania znajduje też odzwierciedlenie w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (art. 5).

Fundamentem zasady budowania zaufania jest powtarzany stale w doktrynie postulat jednolitości poglądów wyrażonych w decyzjach administracyjnych<sup>4</sup>. Chodzi tutaj jednak tylko o decyzje skierowane do jednego adresata oraz wydanych na podstawie takiego samego (nie tego samego) stanu faktycznego oraz w oparciu o tę samą podstawę prawną. Zmienność poglądów jest wyraźnym naruszeniem art. 8 k.p.a. oraz art. 10 ust. 2 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który głosi, że „urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości”. Odwołuje się też do tego problemu orzecznictwo, stwierdzając przykładowo, że

zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a.<sup>5</sup>

Należy jednak stwierdzić, że zasada zaufania nie może być rozumiana jako konieczność wydawania decyzji sprzecznych z obowiązującym prawem i powielających wcześniejsze błędy. Korzystniejsze, ale niezgodne z prawem orzeczenie w stosunku do innej osoby, znajdującej się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej, nie stwarza po stronie podatnika (obywatela) prawa do traktowania go w ten sam sposób<sup>6</sup>. Zasadę budzenia zaufania narusza też ignorowanie okoliczności stwierdzonych już przez organ w innej decyzji<sup>7</sup>.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa wydaje się w doktrynie zbyt mało dyskutowana, stoi bowiem w jawnej sprzeczności z wykładnią językową art. 8 k.p.a. i nie współgra z charakterem prawa publicznego. Głosi ona, że „uchylenia organu administracji nie mogą powodować ujemnych

<sup>4</sup> G. Łaszczycza, *op. cit.*; P. Przybysz, *op. cit.*

<sup>5</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 kwietnia 1998, I SA/Łd 652/97, ONSA 1999/1/27.

<sup>6</sup> B. Gruszczyński, A. Kabat [w:] S. Babiaryz *et al.*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, LEXOmega nr 10209 (dostęp: 18.10.2016).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze”<sup>8</sup>, tj. że organy nie mogą „przerzucać” skutków wynikłych z ich własnych błędów na obywatela, który nie zawinił w niczym. Należy jednak zwrócić uwagę na cywilistyczny charakter powyższego poglądu. Taka interpretacja art. 8 k.p.a. prowadziłaby do przyjęcia zasady zaufania do organów administracji publicznej, co poważnie wykracza poza pojęcie zasady budzenia zaufania, która jest *de facto* dyrektywą (wiążącą rzecz jasna) dla władz publicznych, a wydaje się nie dawać wymiernych uprawnień obywatelowi (oprócz ogólnego uprawnienia bycia potraktowanym w sposób budzący zaufanie). Przykładowo decyzję z przytoczonym nieaktualnym już pouczeniem należy uznać za ważną mimo błędu organu podatkowego czy nawet zastosowania się do tego pouczenia przez adresata decyzji. Tak czy owak w doktrynie i judykaturze przyjmuje się zdecydowanie proobywatelską wykładnię. Uważa się<sup>9</sup>, że aby uznać, że dane działanie jest niezgodne z art. 8 k.p.a., należy:

1. stwierdzić poczucie zaufania u zainteresowanego;
2. stwierdzić obiektywne i odpowiadające prawu okoliczności pozwalające na powstanie takiej świadomości;
3. ustalić odpowiednie zachowanie się stron stosunku prawnego wskazującego, iż zainteresowany postępował uczciwie i rzetelnie i nie miała miejsca zмова lub nawet przestępstwo.

Krótko mówiąc, należy zbadać, czy obywatel miał prawo działać w zaufaniu do organów państwa, to znaczy czy miał do tego słuszne podstawy i czy działał „w dobrej wierze” (samo użycie tego stwierdzenia na gruncie prawa administracyjnego wydaje się nieodpowiednie, jednakże w tym przypadku może posłużyć po to, aby jasno przedstawić charakter tej konstrukcji).

Należy też tutaj wskazać na możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na uznanie jej za sprzeczną z zasadą budzenia zaufania. Doktryna<sup>10</sup> i orzecznictwo<sup>11</sup> twierdzą, że w razie rażącego naruszenia prawa poprzez pogwałcenie art. 8 k.p.a. możliwe jest stwierdzenie nieważności wydanej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jednakże doktryna nie jest do końca co do tego zgodna. *De facto* nie jest to aż tak istotne, jako że w lwiej części przypadków naruszenie zasady budzenia zaufania idzie w parze z naruszeniem też innej zasady ogólnej lub w ogóle innego przepisu k.p.a. (por. wspomniany wcześniej specyficzny związek zasady z art. 8 k.p.a. z resztą zasad). Andrzej Wróbel<sup>12</sup> zauważa, że samo naruszenie art. 8 k.p.a. nie jest wystarczającą podstawą do wznowienia postępowania administracyjnego.

<sup>8</sup> Zob. wyrok SN z dnia 5 października 1994, III ARN 46/94, OSNP 1995/5/58.

<sup>9</sup> Wyrok SN z dnia 4 listopada 1994 r., III ARN 28/94, OSNP 1995/10/115.

<sup>10</sup> A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2016, LEXOmega nr 10413 (dostęp: 18.10.2016).

<sup>11</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 roku, VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282.

<sup>12</sup> A. Wróbel, *op. cit.*

Zapewnienie bezstronności postępowania administracyjnego wiąże się ściśle z zasadą równości wobec prawa. Emanacją tego elementu zasady z art. 8 k.p.a. są przepisy dotyczące wyłączenia pracownika i organu z postępowania<sup>13</sup>.

Zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść obywatela wynika z prokonstytucyjnej wykładni przepisu i może być ograniczona ze względu na ważny interes społeczny<sup>14</sup>. Organy muszą bowiem przestrzegać art. 2 Konstytucji RP i odzwierciedlać zasady sprawiedliwości społecznej w swojej działalności. Należałoby tutaj poddać pod dyskusję celowość wprowadzenia osobnego przepisu w Ordynacji podatkowej mówiącego o rozstrzyganiu wątpliwości na korzyść podatnika. W tej ustawie występuje bowiem bliźniaczy względem art. 8 k.p.a. przepis art. 121, z którego można równie dobrze wyprowadzić powyższą zasadę. Być może jednak wprowadzenie takiego nowego uregulowania miało na celu poprawienie jasności i przejrzystości prawa, co mogłoby pełnić w sensie praktycznym funkcje gwarancyjne.

Do sposobu prowadzenia postępowania odnosi się zasada poszanowania kultury administrowania wyrażona bezpośrednio w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (tak zwana zasada uprzejmości w art. 12). Według niej urzędnik pozostaje zawsze „usługodawcą”, „zachowuje się właściwie, uprzejmie i pozostaje dostępny”. Ponadto, „w przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes pojedynczej osoby urzędnik przeprasza za to [...]”. Jako część tej zasady można by było uznać zakaz formułowania opinii dezawuujących inne organy władz publicznych<sup>15</sup>. Należy pamiętać, że administracja publiczna (władza publiczna) jako podmiot występuje zawsze w liczbie pojedynczej, więc organ, wypełniając wymóg art. 8 k.p.a., musi dbać o budowanie zaufania w stosunku do całej władzy publicznej. Wynika z tego to, że organ nie może uzasadniać swoich nieracjonalnych działań treścią prawa, albowiem podważa wtedy autorytet i zaufanie wobec władzy ustawodawczej.

Zakaz zaskakiwania adresata przez prawo odnosi się bezpośrednio też do władzy ustawodawczej i wyraża się w instytucji *vacatio legis* oraz systemie doręczeń decyzji administracyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że „zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania swoich zachowań do nowego stanu prawnego [...] nie jest do pogodzenia z zasadami zaufania obywateli do Państwa i zaufania do prawa”<sup>16</sup>. Jest to miejsce styku zasady budzenia zaufania z zasadą praworządno-

<sup>13</sup> Rozdział 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23 tekst jedn.).

<sup>14</sup> L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 92.

<sup>15</sup> P. Przybysz, *op. cit.*

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku, SA/Wr 301/93, M.Podat. 1994/1/14.

ści wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP oraz art. 7 *in principio* k.p.a. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zasada ta wyraża się „w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela”<sup>17</sup>. Wiąże się też z tym zakaz nakładania niemożliwych do spełnienia obowiązków. Złamanie powyższego zakazu może być wtedy podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2).

Częścią zasady budzenia zaufania jest także zakaz przekazywania błędnych, mylących, niejasnych czy ogólnikowych informacji. Tutaj zasada ta styka się z zasadą informowania wyrażoną w art. 9 k.p.a. (zob. dalej).

## 2. Gwarancje zasady budzenia zaufania do władzy publicznej

Gwarancje przestrzegania zasady budzenia zaufania do władzy publicznej są niestety bardzo rozmyte. Jest to przede wszystkim związane z ogólnikową naturą tej zasady oraz dyrektywalnym charakterem regulacji art. 8 k.p.a. (jak też wszystkich zasad ogólnych). Należy stwierdzić, że największymi gwarancjami przestrzegania tej normy są gwarancje innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego i same te zasady ogólne (na przykład zasada przekonywania, która ma też wzbudzać zaufanie do władz publicznych), łączą się one bowiem nieodzownie z omawianym przepisem (zob. dalej). „Budzenie zaufania” to termin wystarczająco pojemny, że (jak wspomiano zresztą na początku<sup>18</sup>) mieści w sobie niemalże wszystkie zasady wyrażone w k.p.a., albowiem wszystkie one są związane z pewnego rodzaju opiekuńczą w dzisiejszych czasach rolą administracji publicznej w społeczeństwie, która ma obowiązek dbać też o interesy indywidualne również poszczególnych osób (art. 7 k.p.a.). Bardziej wymierną zaś gwarancją jest wspomniana możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na rażące naruszenie prawa zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Literatura wyróżnia jednak gwarancje przestrzegania zasady budzenia zaufania na tle postępowania egzekucyjnego w administracji<sup>19</sup>. Chodzi tutaj o tak zwaną zasadę poszanowania minimum egzystencji wyrażoną w art. 8–13 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która ogranicza między innymi możliwości egzekucji w konkretnych przypadkach. Prawodawca konkretnie wyznaczył granice egzekucji, przez co zobowiązany ma świadomość (i może działać w zaufaniu), że organ nie odbierze mu w postępowaniu egzekucyjnym możliwości normalnego egzystowania w społeczeństwie. Wiąże się to i wywo-

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 roku, K 48/04, Dz.U.2005/30/262.

<sup>18</sup> S. Rozmaryn, *op. cit.*

<sup>19</sup> L. Klat-Wertelecka [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Wlazlak, Warszawa 2015, LEXOmega nr 267582 (dostęp: 18.10.2016).

dzi bezpośrednio z art. 30 Konstytucji RP mówiącym o godności człowieka<sup>20</sup>. Za gwarancję zasady budzenia zaufania uznaje się ogólnie możliwość składania środków prawnych (czy to na drodze sądowej, czy pozasądowej) w postępowaniu egzekucyjnym<sup>21</sup> (wydaje się jednak, że z powodzeniem można tutaj odnieść tę myśl również do ogólnego postępowania jurysdykcyjnego). Celem tych środków prawnych jest zagwarantowanie prawidłowego przebiegu postępowania. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że pewnego rodzaju gwarancją tej zasady jest stosowanie k.p.a. w czynnościach organu administracyjnego (upraszczając w ogóle stosowanie się do zasady legalności)<sup>22</sup>. Innymi słowy organ, aby wzbudzić zaufanie do swojej kompetencji jako władzy publicznej, powinien wzbudzić najpierw w stronie poczucie, że wie ona, czego może się spodziewać po zachowaniu tegoż organu. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał zasadę przekonywania z art. 11 k.p.a. oraz towarzyszące jej gwarancje za swoiste gwarancje samej zasady z art. 8 k.p.a., albowiem „gdy organ pominięciem niektórych twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla sprawy [to — przyp. K.F.] takie działanie organu pozostanie [...] w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a.”<sup>23</sup>. Inną zasadę, a mianowicie art. 7 *in fine* k.p.a., przywołał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w którym stwierdził on, że „Art. 7 k.p.a., wsparty regulacjami zawartymi w art. 8 i art. 9 k.p.a., stanowi podstawę do życzliwej interpretacji przez organ pism składanych przez stronę”<sup>24</sup>. W związku z tym należy uznać, że wszelkie gwarancje zasady z art. 7 *in fine* odnoszą się także do budzenia zaufania w społeczeństwie względem władzy publicznej.

### 3. Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom

Zasada informowania wyrażona w art. 9 k.p.a. jest literalnie bardziej rozbudowana i wymaga dokładniejszego omówienia treści samego przepisu, od czego należy zacząć. Przepis konstruuje dwie osobne normy o różnym zakresie przedmiotowym i podmiotowym.

Pierwsza z nich stanowi, że: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania ad-

<sup>20</sup> M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 124.

<sup>21</sup> L. Klat-Wertelecka, *op. cit.*

<sup>22</sup> Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 roku, III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2013 roku, IV SA/Wa 702/13, LEX nr 1377801.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2011 roku, II SA/Lu 332/11, LEX nr 852992.

ministracyjnego”. Należy każdą z wymienionych przesłanek omówić oddzielnie<sup>25</sup>.

1. Stwierdzenie „należyte i wyczerpujące” doktryna definiuje odpowiednio jako „właściwe, stosowne, odpowiednie” oraz „pełne”<sup>26</sup>.

2. Z unormowania art. 9 zd. 1 k.p.a. wynika, że takich informacji ma organ udzielać jedynie stronom w rozumieniu art. 28 k.p.a., tj. „Każdemu, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

3. Przepis dzieli okoliczności, o których organ musi informować stronę, na okoliczności faktyczne i prawne:

a. okoliczności faktyczne: „takie zdarzenia, fakty, elementy sytuacji, które mogą mieć walor prawotwórczy”<sup>27</sup>;

b. okoliczności prawne: „powszechnie obowiązujące określonych przepisów prawa, treść tych przepisów, wynikające z nich przesłanki rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy”<sup>28</sup>, które mają wpływ na jego kształt.

4. Okoliczności te „mogą mieć wpływ” na kształt decyzji. Sformułowanie to należy interpretować szeroko. Nie chodzi bowiem tylko o te okoliczności, które mają wpływ na dane postępowanie administracyjne, ale też o takie, które (choćby potencjalnie) taki wpływ lub znaczenie mogą mieć.

5. Problem jawi się przy ostatnim stwierdzeniu. Niejasne wydaje się bowiem, czy organ ma informować stronę tylko o owych okolicznościach będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Orzecznictwo w tej kwestii bynajmniej nie jest zgodne. Wydane zostały dwa orzeczenia NSA, które różnią się od siebie diametralnie.

a. Pierwsze z nich stoi za wykładnią *stricte* literalną przepisu i twierdzi, że „Nie można wywieźć naruszenia art. 9 k.p.a. przez organ, który nie prowadzi jeszcze postępowania i w odniesieniu do sytuacji prawnej podmiotu, który nie jest jeszcze stroną lub uczestnikiem toczącego się postępowania”<sup>29</sup>.

b. Drugie orzeczenie — mniej radykalne i bardziej wyważone — głosi:

Pomimo iż przyjętego w art. 9 k.p.a. obowiązku informowania nie należy rozumieć jako absolutnego obowiązku informacyjnej aktywności organów administracji we wszelkich kontaktach z obywatelem, to jednak nie można ograniczać tego nakazu wyłącznie do toczącego się postępowania, jeśli charakter danej regulacji nie tylko usprawiedliwia, ale wymaga takiego działania<sup>30</sup>.

Ogólnie jako zasadę NSA przyjmuje informowanie w ramach czasowych i przedmiotowych postępowania. Wyjście poza nią przewiduje w szczególnych

<sup>25</sup> Omówienie za: G. Łaszczyca, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 roku, II OSK 1301/11, LEX nr 1291899.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 roku, II GSK 1319/11, LEX nr 1218992.



sytuacjach. Należy poprzeć ów pogląd przede wszystkim ze względów systemowych, a także funkcjonalnych; *ratio legis* art. 9 k.p.a. było bowiem „wyrównywaniem szans” między władczym organem a obywatelem. Ten drugi jest na pozycji prawnie podporządkowanej, więc prawo w art. 9 k.p.a. stara się ową pozycję nieco zmieniać. W związku z tym niewskazane byłoby ograniczać tego typu ochronę obywatela jedynie do materii postępowania administracyjnego — stałoby to w sprzeczności z kilkoma zasadami ogólnymi (między innymi z art. 7 *in fine* k.p.a.).

Drugie zdanie głosi, że: „Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”.

Pierwsze, co rzuca się w oczy, to rozszerzony zakres podmiotowy. Organ według zdania drugiego ma obowiązek informować strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu, a więc nie tylko osoby spełniające wymogi z art. 28 k.p.a., lecz także wszystkich uczestników postępowania niebędących stronami, czyli takich uczestników, którzy nie mają w postępowaniu interesów chronionych przez prawo. Zdanie drugie ogranicza jednak zakres przedmiotowy zasady informowania tylko do niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, czyli takich, bez których nie można się obejść, które są konieczne, potrzebne czy nieodzowne<sup>31</sup>.

Organy mają czuwać, aby te osoby nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. To unormowanie wydaje się najbardziej dyskusyjne. W doktrynie i orzecznictwie dominuje pogląd, że zasada ta całkowicie wyłącza stosowanie zasady *ignorantia iuris nocet* w stosunku do stron, wobec uczestników zaś ją ogranicza<sup>32</sup>. Znaczy to tyle, że obywatel nie może ponieść uszczerbku przez swoją niezajomość prawa ze względu na zasadę informowania go przez organ. Wiąże się to ściśle z omawianą wcześniej zasadą budzenia zaufania do organów administracji publicznej. W opozycji stoi zaś drugi pogląd, podnosząc, że przepis art. 9 k.p.a. ogranicza działanie wymienionej zasady w znacznym stopniu, nie możemy tutaj mówić jednak o całkowitym wyłączeniu<sup>33</sup>. Idąc dalej tą myślą, można było przyjąć literalne brzmienie art. 9 k.p.a. i stwierdzić, że obywatel formalnie i obiektywnie wywodzi negatywne skutki prawne za błędy ze swojej niezajomości prawa, lecz *de facto* to organ ma dbać, aby do takiej sytuacji nie doszło. Można by wręcz przyznać obywatelowi w takiej sytuacji możliwość powoływania się na art. 417 k.c. i żądania odszkodowania za zaniechanie organu administracji publicznej. Nie budzi jednocześnie wątpliwości, że skutków prawnych

<sup>31</sup> G. Łaszczycza, *op. cit.*

<sup>32</sup> Por. m.in. A. Wróbel, *op. cit.*; S. Rozmaryn, *op. cit.*; H. Knysiak-Molczyk [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015, s. 118; oraz wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1990 roku, I SA 28/89, ONSA 1990/2-3/30.

<sup>33</sup> P. Przybyś, *op. cit.*

nie wywodzi strona w wyniku „wykorzystania przez organy administracji [jej — przyp. K.F.] nieznajomości prawa [...] lub przerzucania skutków nieznajomości prawa przez urzędników na obywateli”<sup>34</sup>, co jest bezwzględnie zakazane. Jeżeli chodzi o pojęcie szkody, to należy je interpretować szeroko, czyli jako każdy negatywny skutek. Rozumie się przez to zarówno pogorszenie sytuacji podmiotu, jak też odebranie mu możliwości jej polepszenia.

Należy teraz rozważyć, czy kwalifikacje podmiotu mogą mieć wpływ na udzielane informacje. Tutaj znów występuje spór w doktrynie, albowiem część jej przedstawicieli uważa, że takie różnicowanie jest obrazą konstytucyjnej zasady równości, a obowiązek informacyjny powinien być interpretowany jednakowo w stosunku do stron postępowania<sup>35</sup>. Według drugiego poglądu „po stronie obywateli [nadal istnieje — przyp. K.F.] powinność co najmniej podstawowej orientacji w przepisach prawnych regulujących niektóre sfery życia społecznego”<sup>36</sup>. Te „niektóre sfery” możemy wyróżnić na przykład ze względu na to, czym strona się zajmuje (na przykład czy jest przedsiębiorcą, który powinien być zorientowany w przepisach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej), jakie ma wykształcenie, czy też czy jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego.

Kolejnym problemem jest, jaka powinna być treść informacji prawnej, którą organ przekazuje stronom. Orzecznictwo wysuwa tu pogląd, że „obowiązek udzielania stronie informacji powinien być rozumiany w jak najszerszy sposób, jego naruszenie zaś należy traktować jako wystarczającą przesłankę do uchylecia decyzji”<sup>37</sup>. Konieczne jest nadmienienie, że organ przy tym nie może wstępować w zadania pełnomocnika strony, jako że obowiązuje go zasada bezstronności, więc informacja przez niego udzielana musi być obiektywna, pozbawiona wszelkiego rodzaju rad i sugestii, które mogłyby tą bezstronność zachwiać. Jednocześnie judykatura wykształciła pogląd, że organ nie jest obowiązany do informowania strony o następujących rzeczach:

1. o treści wyroków TK z wyjątkiem strony, w sprawie której sporządzono pytanie do tego Trybunału<sup>38</sup>;
2. o możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane wydaniem wadliwych decyzji administracyjnych w innym postępowaniu administracyjnym<sup>39</sup>;

<sup>34</sup> A. Wróbel, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> Pogląd ten popiera m.in. P. Przybysz, *op. cit.*; oraz orzecznictwo, m.in. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1999 roku, IV SA 2028/97, LEX nr 48735; wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 roku, I SA/Ld 1429/97, LEX nr 40541; wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 roku, III RN 12/99, OSNP 2000/10/375; oraz wyrok SN z dnia 25 marca 1999 roku, III RN 157/98, OSNP 2000/2/43.

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1997 roku, SA/Lu 2087/95, LEX nr 30816.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2010 roku, III SA/Kr 486/09, LEX nr 559845.

<sup>39</sup> Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2011 roku, I CSK 238/11, LEX nr 1129070.

3. o ewentualnych przyszłych popełnianych przez nią błędach proceduralnych<sup>40</sup>;
4. o powszechnie obowiązujących aktach prawnych<sup>41</sup>.

Mówiąc o zakresie obowiązku informacji, wypada wspomnieć o wskazywanym w doktrynie<sup>42</sup> bliźniaczym przepisie art. 121 § 2 Ordynacji podatkowej. Ustawodawca w tym przepisie znacząco ogranicza prawo strony do uzyskania informacji, a mianowicie:

1. strona musi wystąpić z formalnym wnioskiem oraz
2. informacja (nawet w stosunku co do strony) musi być niezbędna i odnosić się tylko do prawa podatkowego.

W porównaniu z zasadą budzenia zaufania z art. 8 k.p.a. zasada informowania jest znacznie mocniej obwarowana gwarancjami kodeksowymi. Wśród przykładów można wskazać art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a. dotyczący pouczenia o treści wezwania czy art. 107 § 1 oraz § 3 k.p.a., który odnosi się do treści decyzji administracyjnej.

Podsumowując, obie zasady są w dzisiejszym świecie fundamentem jakiegokolwiek współpracy administracji publicznej z obywatelem, jako że odnoszą się między innymi do jawności postępowania i do podstawowych obywatelskich wolności zawartych w Konstytucji. Bezsprzeczne jest, że skutkiem ich usunięcia z regulacji kodeksowych byłoby pozostanie idei państwa prawnego jedynie w gronie postulatów dotyczących ustroju administracji publicznej. Ze względu na charakterystyczne dla prawa administracyjnego pojęcie władztwa administracyjnego, a co za tym idzie brak równorzędności stron stosunku administracyjno-prawnego, gwarancje poprawnego działania organów administracyjnych muszą skupiać się bowiem na zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelowi przed ewentualnymi nadużyciami, a także budować chęć współpracy obywatela z państwem, które przecież ma obowiązek działać również w jego interesie.

## Bibliografia

### Wydawnictwa zwarte i czasopisma

- Gruszczyński B., Kabat A. [w:] S. Babiaryz *et al.*, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, LEXOmega nr 10209 (dostęp: 18.10.2016).
- Klat-Wertelecka L. [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, Warszawa 2015, LEXOmega nr 267582 (dostęp: 18.10.2016).
- Knysiak-Molczyk H. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.
- Łaszczycza G. [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2010, LEXOmega nr 8387 (dostęp: 18.10.2016).

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 19 marca 2013 roku, II GSK 2289/11, LEX nr 1296042.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 roku, II OSK 1301/11, LEX nr 1291899.

<sup>42</sup> B. Gruszczyński, *op. cit.*

- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, LEXOmega nr 10086 (dostęp: 18.10.2016).
- Rozmarn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, s. 887–905.
- Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004.
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2016, LEXOmega nr 10413 (dostęp: 18.10.2016).
- Żukowski L. [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012.

## Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483 ze zm.).
- Decyzja z dnia 29 września 2011 roku w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.U.U.E.C.2011.285.3).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23 tekst jedn.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U.2016.380 tekst jedn.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U.2016.599 tekst jedn.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacja podatkowa (Dz.U.2015.613 tekst jedn.).

## Orzeczenia

- Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 1990 roku, I SA 28/89, ONSA 1990/2-3/30.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 roku, SA/Wr 301/93, M.Podat. 1994/1/14.
- Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1997 roku, SA/Lu 2087/95, LEX nr 30816.
- Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1998 roku, I SA/Łd 652/97, ONSA 1999/1/27.
- Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1999 roku, I SA/Łd 1429/97, LEX nr 40541.
- Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1999 roku, IV SA 2028/97, LEX nr 48735.
- Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2012 roku, II GSK 1319/11, LEX nr 1218992.
- Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 roku, II OSK 1301/11, LEX nr 1291899.
- Wyrok NSA z dnia 19 marca 2013 roku, II GSK 2289/11, LEX nr 1296042.
- Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 roku, III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181.
- Wyrok SN z dnia 5 października 1994 roku, III ARN 46/94, OSNP 1995/5/58.
- Wyrok SN z dnia 4 listopada 1994 roku, III ARN 28/94, OSNP 1995/10/115.
- Wyrok SN z dnia 25 marca 1999 roku, III RN 157/98, OSNP 2000/2/43.
- Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1999 roku, III RN 12/99, OSNP 2000/10/375.
- Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2011 roku, I CSK 238/11, LEX nr 1129070.
- Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 roku, K 48/04, Dz.U.2005/30/262.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 roku, VII SA/Wa 859/05, LEX nr 196282.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2010 roku, III SA/Kr 486/09, LEX nr 559845.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2011 roku, II SA/Lu 332/11, LEX nr 852992.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2013 roku, IV SA/Wa 702/13, LEX nr 1377801.

## **The principle of conducting administrative proceedings in a trustworthy way and the principle of informing (articles 8 and 9 of the Code of Administrative Proceedings)**

### Summary

The principles of administrative proceedings included in the Polish Code of Administrative Proceedings seem to be the provisions of tremendous capacity. It is easy to cross the border of the public law, which ought to indicate the direction of the legal interpretation when it comes to the branch of law being analysed. After thorough reading of the claims of legal literature, one realises that the principle of conducting administrative proceedings in a trustworthy way and the principle of informing may be splitted on minor ones, which are the core of solidly built authority. Although not every statement that some Authors present deserves to be opted for (e.g. usage of terms bound with the private law such as 'the principles of social coexistence'), the topic craves for further disputes and should be intensively discussed because of its fundamental meaning. However, it does not answer the question which of the values should lead the way in law – the public interest or rather private one. According to the Article 7 of the Polish Code of Administrative proceedings the authority always ought to try to strike a right balance between them and that should be reflected in interpretation of the rest of principles.