

Ignorantia iuris a stosowanie prawa administracyjnego

Abstrakt

Rozdział dotyczy problematyki *ignorantia iuris* w stosowaniu prawa administracyjnego. Dopuszczalność stosowania prawa wobec podmiotów, które nie miały o nim odpowiedniej wiedzy, wywołuje liczne dyskusje, zarówno w teorii prawa, jak i w praktyce. Do problematyki nieznajomości prawa w szczególności sposób podchodzi prawo administracyjne. Jego stosowanie ma miejsce w dwóch typach decyzyjnych: administracyjnym oraz sądowym.

Tekst analizuje rolę nieznajomości prawa z perspektywy procesów decyzyjnych administracyjnego typu stosowania prawa oraz z perspektywy przedmiotu kontroli sądów administracyjnych przy wykorzystaniu wyników analizy ich orzeczeń zapadłych w okresie od 1 lipca 2015 roku do 30 czerwca 2016 roku.

Tekst przedstawia definicję i typy stosowania prawa oraz odrębności administracyjnego typu stosowania prawa. Omawia pojęcie znajomości prawa i czynniki wpływające na jej faktyczny poziom. Prezentuje rolę zasady *ignorantia iuris nocet* w zakresie ustalenia wpływu nieznajomości prawa na jego stosowanie. Szczególną uwagę poświęca zagadnieniu znajomości prawa w prawie administracyjnym. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma przepis art. 9 k.p.a. W celu ustalenia faktycznej roli *ignorantia iuris* w stosowaniu prawa administracyjnego w rozdziale dokonano analizy orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w ramach zewnętrznej sądowej kontroli administracji.

Przedstawione w tekście rozważania i wyniki badań prowadzą do wniosku, że *ignorantia iuris* odgrywa istotną rolę w stosowaniu prawa administracyjnego. Wbrew jednak niektórym opiniom wyrażanym w doktrynie, zasada *ignorantia iuris nocet* na gruncie prawa administracyjnego nie jest całkowicie uchylona, a podlega jedynie daleko idącym ograniczeniom.

1. Stosowanie prawa i jego typy

Stosowanie prawa jest to proces decyzyjny podejmowany przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony), prowadzący do wydania wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (tj. indywidualnej od strony podmiotowej i konkretnej od strony przedmiotowej)¹. Współcześnie w teorii prawa najczęściej wyróżnia się dwa zasadnicze² typy stosowania prawa, tj. sądowy oraz administracyjny³. Ni-

¹ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa: doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 15.

² W ramach typu sądowego stosowania prawa wyodrębnia się podtyp (subtyp) mediacyjny, zaś w ramach typu administracyjnego stosowania prawa podtyp (subtyp) kierowniczy.

³ A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa*, Warszawa 2015, s. 115-117; T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 193-197.

niejszy tekst poświęcam problematyce *ignoranti iuris* w stosowaniu prawa administracyjnego. Jego stosowanie, w odróżnieniu od na przykład prawa cywilnego czy karnego, ma miejsce w dwóch typach decyzyjnych: administracyjnym oraz sądowym. Od strony podmiotowej stosowanie prawa administracyjnego jest dokonywane zarówno poprzez podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej, jak i poprzez orzekanie mające za przedmiot kontrolę sądową decyzji administracyjnej i postępowania prowadzącego do jej wydania, dokonywaną przez sądy administracyjne⁴. Na omawiane zagadnienie spojrzę z dwóch perspektyw. Z perspektywy administracyjnego typu stosowania prawa i roli nieznanomości prawa w tym procesie oraz z perspektywy przedmiotu kontroli sądów administracyjnych przy wykorzystaniu wyników analizy orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w okresie od 1 lipca 2015 roku do 30 czerwca 2016 roku.

Paradygmatem administracyjnego typu stosowania prawa jest podejmowanie decyzji indywidualnych i konkretnych⁵ w trybie orzeczniczym pozasądowym⁶. Pomimo pewnych podobieństw do sądowego typu stosowania prawa typ administracyjny ma również liczne cechy charakterystyczne i istotne odrębności. Do jednej z najważniejszych należy niewątpliwie rodzaj podmiotu decyzyjnego. W typie administracyjnym podmiotami stosowania prawa są przede wszystkim organy administracyjne. Szczególnymi organami są również samorządowe kolegia odwoławcze a także inne organy, które mimo że nie mają wszystkich cech organów administracji publicznej, realizują jej zadania np. prokurator, policja, Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy Państwowa Inspekcja Pracy⁷. W typie administracyjnym stosowania prawa usytuowanie podmiotu decyzyjnego w stosunku do innych podmiotów struktury powoduje, że podmioty działające w tym typie nie legitymują się niezawisłością. Jednocześnie usytuowanie podmiotu podejmującego decyzję w stosunku do jej adresata sprawia, że w przeciwieństwie do typu sądowego, w typie administracyjnym może występować stosunek służbowy „nadrzędności – podrzędności”, tj. podległość służbowa pomiędzy podmiotem decyzyjnym a adresatem decyzji⁸. Podstawą działań stosowania prawa przez podmioty w typie administracyjnym jest, podobnie jak w typie sądowym, norma kompetencyjna. Jednak kompetencja w typie administracyjnym stosowania prawa może polegać nie tylko na upoważnieniu szczegółowym, ale również na upoważnieniu ogólnym.

⁴ L. Leszczyński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 4, 12-14.

⁵ Najważniejszym rodzajem decyzji podejmowanych w administracyjnym typie stosowania prawa są „decyzje administracyjne”. Formami rzadziej występującymi są „postanowienia” i „uchwały”.

⁶ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 455-456.

⁷ A. Korybski, L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 118.

⁸ L. Leszczyński, *Model decyzyjny sądowego stosowania prawa*, [w:] W. Dziedziak, B. Liżewski (red.), *Zagadnienia stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, Lublin 2015, s. 51; A. Korybski, L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 121; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 196.

nym, co jest niedopuszczalne w typie sądowym⁹. Dwa zasadnicze typy stosowania prawa różnią się także odmienną proporcją pomiędzy inicjowaniem procesu decyzyjnego na wniosek i z urzędu. Należy podkreślić, że w typie administracyjnym nie jest zasadą wszczynanie postępowania na wniosek, ale ma miejsce równowaga między oboma faktami inicjującymi proces decyzyjny. W typie administracyjnym występuje również odmienna proporcja pomiędzy postępowaniami niespornymi a spornymi. W tym wypadku podstawowym trybem decydowania jest tryb niesporny. Typ administracyjny wyróżnia także inny charakter sporu. W praktyce jest to właściwie sytuacja *quasi*-sporu a jego rozstrzygnięcie nie odbywa się w warunkach pełnej kontryktywności¹⁰. Warto również zauważyć, że w procesach administracyjnego typu stosowania prawa występuje obecność celów politycznych i polityki stosowania prawa. Typ ten charakteryzuje się także szerszym zakresem kontroli decyzji stosowania prawa obejmującym obok kontroli instancyjnej i społecznej także kontrolę zewnętrzną sądową oraz kontrolę polityczną. Kontrola zewnętrzna sądowa jest dokonywana z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem, zaś kontrola polityczna dotyczy realizowania przez administrację publiczną określonych celów, zadań mających znaczenie polityczne np. realizujących interesy ogólnospołeczne. Jej wynikiem może być urzędywanie odpowiedzialności politycznej¹¹.

2. Znajomość prawa

Problematyka znajomości prawa, a zwłaszcza konieczność stosowania prawa wobec podmiotów, które nie miały o nim odpowiedniej wiedzy, stanowiła już od czasów rzymskich prawnie doniosły problem. Także obecnie, pomimo setek lat rozwoju systemów normatywnych, zagadnienia te są nadal aktualne. W literaturze uznaje się, że znajomość prawa oznacza, że adresat normy prawnej, dokonując wyboru określonego zachowania, zna wzór postępowania zalecany przez normę oraz zdaje sobie sprawę z charakteru tego zalecenia, to znaczy – wie, że ma ono charakter prawny, a nie wynika z pozaprawnych systemów normatywnych, np. norm moralnych, etycznych czy religijnych. Znajomość prawa jest kluczowym elementem świadomości prawnej, warunkującym występowanie pozostałych jej elementów (tj. oceny prawa, postaw wobec prawa

⁹ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii...*, s. 20-21; *idem*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 15.

¹⁰ L. Leszczyński, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 16-18; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 196; L. Leszczyński, *Model decyzyjny...*, s. 51.

¹¹ A. Korybski, L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 121-122, 131-132; L. Leszczyński, *Model decyzyjny...*, s. 51; *idem*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 14, 23-24.

i postulatów wobec prawa¹²⁾¹³. Poglądy doktryny formułowane w związku z ustaleniem zakresu społecznej wiedzy o prawie opierają się na dwóch podstawowych hipotezach. Pierwszą, określaną jako hipotezę optymalizacyjną społecznej znajomości prawa, sformułował F. Studnicki. Na podstawie analizy źródeł informacji o normach prawnych uznał, że optymalny stan „nasycenia” społeczeństwa wiadomościami o normach prawnych jest osiągnięty wtedy, gdy każda dorosła jednostka o normalnym poziomie umysłowym dysponuje trzema rodzajami informacji, tj. informacjami podstawowymi (czyli wiadomościami o normach wyznaczających ustrój państwa, o zasadach ważniejszych działów prawa, o podstawowych procedurach oraz o sposobach dotarcia do źródeł informacji szczegółowych), informacjami niezbędnymi z uwagi na wymagania określonych ról społecznych (tzw. informacje minimum rolowego) oraz informacjami potrzebnymi do bieżącego podejmowania decyzji. Informacje należące do dwóch pierwszych grup powinny być według F. Studnickiego obywatelom przekazane. Natomiast informacje należące do trzeciej grupy powinny być jedynie udostępnione, ale w taki sposób, by obywatele mogli łatwo do nich sięgnąć w przypadkach, w których okaże się to potrzebne¹⁴. Drugą hipotezę określaną jako minimalistyczną sformułował A. Podgórecki, który doszedł do wniosku, że społeczna wiedza o prawie sprowadza się do znajomości zasad prawnych. Literalna znajomość przepisów prawa u przeciętnych ludzi jest, zdaniem A. Podgóreckiego, na niskim poziomie, bowiem jest ona domeną prawników¹⁵. Według A. Gryniuk znajomość prawa laików jest uwarunkowana przez takie czynniki jak: sposoby funkcjonowania porządku prawnego, rodzaj gałęzi prawa i treści regulacji prawnej, sieć obiegu informacji o prawie oraz cechy społeczne i osobiste adresatów prawa, ich sytuację życiową i pełnione funkcje¹⁶.

Znajomość prawa zależy również od jego dostępności. We współczesnych państwach obowiązuje zasada, że norma prawna nie może być wiążąca, jeśli nie została oficjalnie ogłoszona. S. Wronkowska wyróżnia dwa aspekty dostępności prawa: formalny i faktyczny. Aspekt formalny przejawia się w oficjalnym, urzędowym ogłaszaniu aktów normatywnych (tj. publikacji prawa). Na aspekt faktyczny składa się zespół czynności zmierzających do zapewnienia, aby informacje o treści norm prawnych faktycznie

¹² W literaturze nie ma zgodności co do liczby i rodzajów elementów wchodzących w skład świadomości prawnej. Według M. Boruckiej-Arctowej i Z. Ziemińskiego na świadomość prawną składają się cztery elementy: wiedza o prawie (określana również jako znajomość prawa), ocena prawa, postawy wobec prawa i postulaty wobec prawa. Występują również koncepcje trójelementowe. Według A. Gryniuk na świadomość prawną składają się: wiedza o prawie, ocena prawa oraz postawy wobec prawa, zaś według A. Turkiewicz i A. Podgóreckiego wiedza o prawie, ocena prawa i postulaty wobec prawa.

¹³ A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 156, 167-168.

¹⁴ F. Studnicki, *Znajomość i nieznajomość prawa*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 4, s. 580-582; A. Gryniuk, *Świadomość prawna (studium teoretyczne)*, Toruń 1979, s. 15-16.

¹⁵ A. Gryniuk, *op. cit.*, s. 17-18; A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 169.

¹⁶ A. Gryniuk, *op. cit.*, s. 35-36.

docierały do zainteresowanych. W praktyce niezwykle ważne jest więc odpowiednie zorganizowanie systemu udostępniania zainteresowanym tekstów aktów normatywnych, w tym zapewnienie fizycznej dostępności dzienników publikacyjnych oraz dostępności do publikacji aktów normatywnych w formie elektronicznej. W Polsce kwestie te szczegółowo reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁷. W świetle przepisu art. 26 tejże ustawy bardzo istotne obowiązki w tym zakresie spoczywają na terenowych organach administracji rządowej oraz organach samorządu terytorialnego. Duży wpływ na faktyczną dostępność prawa ma również zapewnienie dostatecznie długiego *vacatio legis*, tak by umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z tekstami ustanowionych aktów normatywnych¹⁸.

Prawodawca, dążąc do zapewnienia znajomości prawa, powinien również dbać o jego jasność, komunikatywność i przejrzystość. Komunikatywne, a zarazem precyzyjne redagowanie tekstów prawnych jest warunkiem należytego porozumiewania się prawodawcy z adresatami stanowionych przez niego norm. Postulat przejrzystości prawa odnosi się zarówno do samego języka, w jakim prawodawca formułuje przepisy prawne, jak i do konstrukcji całych tekstów prawnych oraz całego systemu. Od języka prawnego wymaga się, by był precyzyjny, zwięzły, a zarazem komunikatywny (tj. uwzględniający możliwości percepcyjne adresatów). Jednocześnie należy pamiętać, że jego najważniejszą cechą, z której redaktorowi tekstu absolutnie nie wolno rezygnować, jest adekwatność do zamierzeń prawodawcy. W praktyce między zwięzłością, precyzją a komunikatywnością tekstu dla jak najszerszego grona adresatów może dochodzić do konfliktów. Sposób redagowania tekstu prawnego powinien więc wyznaczać sposób rozstrzygania tych konfliktów, bowiem przedkładanie cechy komunikatywności nad jednoznacznością tekstu stwarza niebezpieczeństwo dla pewności prawa. S. Wronkowska wyróżnia dwa aspekty przejrzystości i komunikatywności prawa. Pierwszy – tzw. aspekt „wyszukiawczy” zakłada, że system prawa czy akt normatywny jest tym bardziej komunikatywny i przejrzysty, im łatwiej w ogromnym współcześnie zbiorze przepisów znaleźć przepisy aktualne. W świetle drugiego aspektu, tzw. interpretacyjnego tekst jest tym bardziej komunikatywny, im łatwiej bez zawiłych zabiegów wykładni wymagających wyrafinowanej wiedzy prawniczej można uzyskać na jego podstawie odpowiedzi na interesujące pytania prawne¹⁹.

Na tle przedstawionych w zarysie poglądów dotyczących znajomości prawa, społecznej wiedzy o prawie i czynników wpływających na jej faktyczny poziom, pojawia się

¹⁷ T. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 ze zm.

¹⁸ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa*, [w:] E. Kustra (red.), *Przemiany polskiego prawa (lata 1989-1999)*, Toruń 2001, s. 42; S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] G. Skąpska (red.), *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, Kraków 1992, s. 337-338.

¹⁹ S. Wronkowska, *Kryteria oceny...*, s. 43-44; S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10, s. 26.

zasadnicza kwestia, jak współcześnie wygląda możliwość stosowania prawa wobec podmiotów, które nie mają o nim odpowiedniej wiedzy. W doktrynie nieznajomość (nieświadomość) prawa bądź niewiedza o prawie utożsamiana jest najczęściej z tzw. *ignorantia iuris*²⁰. Podstawową rolę w zakresie ustalenia wpływu nieznajomości prawa na jego stosowanie odgrywa zasada *ignorantia iuris nocet*²¹. W tłumaczeniu stwierdza ona, iż nieznajomość prawa szkodzi. W praktyce sformułowanie to wskazuje, że w rezultacie tej niewiedzy powstaje skutek niekorzystny (szkoda) dla nieznanego prawa²². Zasada ta wywodzi się z porządku prawnego starożytnego Rzymu, w którym stanowiła jeden z podstawowych kanonów praktyki prawniczej²³. Jej rola również współcześnie jest bardzo istotna. Polski system prawa, tak jak inne systemy prawa, opiera się na tej zasadzie. We współczesnym demokratycznym państwie zasada *ignorantia iuris nocet* jest traktowana jako istotny element bezpieczeństwa prawnego i pewności obrotu prawnego²⁴. W literaturze zasadzie tej poświęca się wiele analiz i dyskusji²⁵. Szczególnie interesująca, biorąc pod uwagę tematykę niniejszego tekstu, jest dokonana przez W. Langa analiza relacji zachodzących między zasadą *ignorantia iuris nocet* a koncepcjami wykładni prawa²⁶. Fundamentalne znaczenie tej zasady znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „podważenie zasady *ignorantia iuris nocet*, a więc przyjęcie, że nieznajomość prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania, prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”²⁷. Jednocześnie podkreśla się, iż zasada ta od wielu stuleci jest przyjęta w systemie prawnym każdego państwa z uwagi na warunek efektywności norm prawnych²⁸. W toku

²⁰ Z. Duniewska, *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 104.

²¹ W piśmiennictwie można spotkać także formuły pokrewne np. *ignorantia legis non excusat*, np. tak F. Studnicki, *Obecna rola zasady „nie można zasłaniać się nieznajomością prawa”*, „Studia Cywilistyczne” 1967, nr 10, s. 6.

²² We współczesnych systemach prawnych konsekwencje obowiązywania tej zasady mogą być w niektórych przypadkach łagodzone na mocy przepisów dopuszczających uwzględnienie przez organy państwa tzw. błędu co do prawa.

²³ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 112-113, 116.

²⁴ W. Wołodkiewicz, *Nieznajomość prawa szkodzi (u źródeł zasady ignorantia iuris nocet)*, [w:] G. Bałtrusajtys (red.), *Prawo wczoraj i dziś: studia dedykowane profesor Katarzynie Sójce-Zielińskiej*, Warszawa 2000, s. 398.

²⁵ Zob. na przykład D. Czerniak, *Granice obowiązywania zasady ignorantia iuris nocet w polskim procesie karnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, s. 201-218; F. Studnicki, *Obecna rola zasady...*, s. 3-25; M. Płachta, *Obowiązywanie reguły ignorantia iuris nocet w odniesieniu do cudzoziemców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2, s. 51-68; J. Podczaszy, *Ignorantia iuris nocet. O powszechnej nieznajomości prawa*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2015, nr 4, s. 33-42.

²⁶ W. Lang, *Zasada clara non sunt interpretanda w kontekście zasady ignorantia iuris nocet oraz zasady zaufania obywateli do prawa*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 169-183.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., SK 36/07, LEX nr 530231; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., Ts 140/14, LEX nr 1770603.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2008 r., I SA/Po 25/08, LEX nr 470509.

orzekania sądy, jak również inne organy rozstrzygające, powołują tę zasadę dość powszechnie w uzasadnieniach własnych orzeczeń w sposób, który sugeruje włączenie jej w normatywną podstawę rozstrzygnięcia.

Należy zauważyć, iż w kontekście zasady „nieznajomość prawa szkodzi”, w literaturze i orzecznictwie powszechnie funkcjonuje inna, posiadająca również wielowiekową tradycję, zasada „fikcji powszechnej znajomości prawa”. Na jej podstawie przyjmuje się, że akt normatywny należycie ogłoszony jest *ipso iure* powszechnie znany adresatom zawartych w nim norm²⁹. Zdaniem Sądu Najwyższego „przyjęcie fikcji powszechnej znajomości przepisów prawnych zamieszczonych w należycie ogłoszonych i obowiązujących aktach prawnych jest konieczne ze względu na pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego”³⁰. Wzajemne relacje tych dwóch zasad są przedmiotem dyskusji w doktrynie. Niektórzy, np. J. Jabłońska-Bonca i M. Zieliński, uważają, że zasady te są odmiennymi konstrukcjami, które powinny być przyjmowane alternatywnie dla osiągnięcia skuteczności prawa³¹. Z kolei A. Turska wskazuje, że zasada *ignorantia iuris nocet* powinna być traktowana jako tożsama znaczeniowo z fikcją powszechnej znajomości prawa. Obie zasady byłyby więc czymś na kształt dwóch stron (pozytywnej i negatywnej) tego samego zjawiska³². W doktrynie pojawiają się także głosy postulujące konieczność zastąpienia fikcji powszechnej znajomości prawa domniemaniem znajomości prawa, pozwalającym w konkretnym przypadku na przeprowadzenie dowodu przeciwnego, wskazującego na fałszywość wniosku domniemania³³.

3. Znajomość prawa w prawie administracyjnym

Do problematyki nieznajomości prawa w sposób szczególny podchodzi prawo administracyjne. Jego cechy, a zwłaszcza obszerność i skomplikowanie występujących w nim regulacji, zaowocowały umieszczeniem w kodeksie postępowania administracyjnego³⁴ przepisu art. 9, który w istotny sposób wpływa na funkcjonowanie zasady *ignorantia iuris nocet* w postępowaniu administracyjnym. W świetle tego przepisu „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 administracyjnego. Orga-

²⁹ P. Winczorek, [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 290.

³⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r., I CK 233/05, LEX nr 176399.

³¹ J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 3, s. 46.

³² A. Turska, *O fikcji powszechnej znajomości prawa*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 9, s. 307.

³³ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 103.

³⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. (dalej k.p.a.).

ny czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek”. Określona w tym przepisie zasada informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej kształtuje obowiązki z niej wynikające w sposób zróżnicowany, tzn. w zależności od podmiotu, wobec którego mają być wykonywane³⁵. W stosunku do stron postępowania organ jest obowiązany udzielać informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy. Organ prowadzący postępowanie musi dbać także o to, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa. W stosunku do pozostałych uczestników postępowania na organie administracyjnym spoczywa jedynie ten drugi obowiązek, tj. dbanie o nieponiesienie przez nich szkody z powodu nieznajomości prawa³⁶.

Realizacja przepisu art. 9 k.p.a. wpływa w znaczący sposób na realizację innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady praworządności, prawdy obiektywnej, ugodowego załatwienia spraw czy budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Należy podkreślić, że przepis ten nie stawia jednak organu administracji w pozycji pełnomocnika strony, ponieważ uregulowany w tym przepisie obowiązek jest mimo wszystko ograniczony. Jego celem nie jest doprowadzenie do rozstrzygnięcia sprawy na korzyść obywatela, lecz jedynie doprowadzenie do swoistego „wyrównania szans” w postępowaniu – organ nie może bowiem wykorzystać braku wiedzy prawniczej strony postępowania. Przepis ten wprowadza w praktyce bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznajomości prawa przez obywateli lub przerzucania skutków nieznajomości prawa przez urzędników na obywateli³⁷. Obowiązek informowania stron ciąży na organach administracji zwłaszcza w sprawach, których okoliczności dają podstawę do wniosku, że strona pierwszy raz zetknęła się z takimi problemami faktycznymi i prawnymi, nie mając przygotowania pozwalającego na ich rozeznanie³⁸. Natomiast w stosunku do podmiotów profesjonalnych (adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych)

³⁵ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2013, s. 165; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 107; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2015, s. 42-43.

³⁶ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 50.

³⁷ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 166; K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 62; H. Knysiak-Molczyk, [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 88.

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 1984 roku, III SA 729/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 117.

oraz w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, zakres tego obowiązku jest w orzecznictwie sądowym interpretowany zwężająco³⁹.

Skutki przepisu art. 9 k.p.a. dla stosowania zasady *ignorantia iuris nocet* w prawie administracyjnym nie są jednoznacznie określone, zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Zdaniem wielu autorów przepis ten w ogóle wyłącza jakąkolwiek możliwość stosowania tej zasady w ramach postępowania administracyjnego⁴⁰. Niektórzy wręcz uważają, że omawiana regulacja stanowi odwrotność (przeciwieństwo) *paremii*, według której nieznajomość prawa szkodzi⁴¹. Według innych autorów zastosowanie tej zasady w kontekście art. 9 k.p.a. podlega daleko idącemu ograniczeniu⁴². Można spotkać się również ze stanowiskiem, że przepis ten w stosunku do stron w ogóle uchyla zasadę *ignorantia iuris nocet*, zaś w stosunku do uczestników postępowania zasadę tę ogranicza⁴³.

4. Znajomość prawa w stosowaniu prawa administracyjnego

W celu bliższego ustalenia faktycznej roli *ignorantia iuris* w administracyjnym typie stosowania prawa dokonałem analizy orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w ramach zewnętrznej sądowej kontroli administracji⁴⁴. Zakres czasowy badania obejmował orzeczenia zapadłe w okresie od 1 lipca 2015 roku do 30 czerwca 2016 roku. Analizę przeprowadziłem pod kątem występowania w orzeczeniach nie tylko formuły: *ignorantia iuris*⁴⁵ i jej polskiej odmiany tj. „nieznajomości prawa”, ale również pod kątem występowania formuły „znajomość prawa”. W badanym okresie sądy administracyjne wydały 26 orzeczeń, w treści których powołano się na *ignorantia iuris*, 792 orzeczenia, w treści których powołano się na „nieznajomość prawa” i 304 orzeczenia, w treści których powołano się na „znajomość prawa”. Analizę orzecznictwa przeprowadziłem z perspektywy roli, jaką pełnią badane formuły w procesie podejmowania decyzji przez organy administracyjne I i II instancji. Uwzględniłem, czy argumenty te zostały podniesione przez stro-

³⁹ H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 85-86.

⁴⁰ Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 102; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 33; M. Wierzbowska, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 69; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 116; H. Knysiak-Molczyk, *op. cit.*, s. 80.

⁴¹ Z. Niewiadomski, [w:] A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008, s. 40; K. Wojciechowska, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 54.

⁴² P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 64; W. Lang, *op. cit.*, s. 182.

⁴³ A. Wróbel, M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 166; K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002, s. 32.

⁴⁴ Badanie przeprowadziłem przy wykorzystaniu Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 1.07.2016].

⁴⁵ Ewentualnie *ignorantia iuris nocet*.

nę, czy przez organ z urzędu i czy miały wpływ na podejmowane decyzje. Dokonałem również analizy z perspektywy dokonującego kontroli administracji sądu administracyjnego I i II instancji. W tym zakresie także wziąłem pod uwagę, czy konkretny argument został podniesiony przez sąd z urzędu, czy na wniosek strony i czy miał wpływ na treść wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) i Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) orzeczenia. W swoim badaniu przeanalizowałem również, jakich dziedzin prawa dotyczą sprawy, w których są podnoszone wyżej wymienione formuły.

Przechodząc do wyników mojej analizy na wstępie chciałbym zaznaczyć, że w przebadanej liczbie ponad 1000⁴⁶ orzeczeń znalazło się bardzo wiele takich, w których treści analizowane formuły zostały powołane tylko raz i nie podlegały dalszemu rozwinięciu. W związku z tym orzeczenia te okazały się nieprzydatne dla realizacji celów mojego badania. Jednocześnie w wielu orzeczeniach omawiane zwroty nie występują dosłownie, a są zastępowane przez określenia bliskoznaczne np. „nieznajomość prawa” niekiedy jest zastępowana przez określenia „brak wiedzy” czy „brak świadomości” o prawie.

W analizowanym zbiorze orzeczeń udało mi się odnaleźć tylko kilka, w treści których znalazła się informacja, że przed organami administracji I instancji została powołana jedna z trzech badanych formuł. W siedmiu orzeczeniach strona powołała się na nieznajomość prawa (w niektórych niedosłownie tak sformułowaną), a argument ten został przez organ we wszystkich sprawach oddalony, tzn. nie był brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji stosowania prawa. Z kolei w dwóch sprawach organ administracji I instancji podniósł z urzędu argument „znajomości prawa” i uwzględnił go w procesie decyzyjnym. Wśród analizowanych orzeczeń udało mi się znaleźć zdecydowanie więcej takich, które zawierają w swojej treści informacje o postępowaniu przed organami administracji II instancji. Okazało się, że na tym etapie postępowania były powoływane wszystkie trzy formuły. Najczęściej⁴⁷ była to „nieznajomość prawa”. Była ona podnoszona tylko przez strony, a argument ten był zawsze oddalany przez organy przy podejmowaniu decyzji stosowania prawa. *Ignorantia iuris* i „znajomość prawa” były z kolei podnoszone wyłącznie przez organy II instancji i w związku z tym były uwzględniane w procesie decyzyjnym.

W badanym zbiorze najwięcej orzeczeń zawiera w swojej treści informacje o powołaniu analizowanych formuł, w postępowaniu przed sprawującymi kontrolę administracji sądami administracyjnymi I i II instancji. Przed WSA najczęściej jest podnoszony i to zarówno przez strony, jak i przez sąd, z urzędu zarzut „nieznajomości prawa”. Gdy argument ten jest powoływany przez sąd, znajduje zawsze zastosowanie przy podjęciu decyzji, zaś gdy jest podnoszony przez stronę, to jedynie w około 30% spraw jest

⁴⁶ Dokładnie 1122 orzeczeń.

⁴⁷ W 32 sprawach.

uwzględniany. W pozostałych sprawach argument ten zostaje oddalony (w ok. 60% spraw), ewentualnie jest przez sąd pominięty (w ok. 10% spraw). Przed sądem administracyjnym I instancji formuły *ignorantia iuris* i „znajomość prawa” są powoływane zarówno przez WSA, jak i przez strony. W trakcie orzekania są brane pod uwagę przez sąd w podobnych proporcjach jak formuła „nieznajomość prawa”. Na etapie postępowania przed NSA spośród badanych formuł najchętniej wykorzystywaną jest także „nieznajomość prawa”. Częściej powołują się na nią strony niż sąd. Cechą charakterystyczną jest to, że w przypadku powołania się na nią przez stronę w wielu sprawach (w ok. 42%) NSA nie zajmuje w kwestii tego zarzutu stanowiska, pomijając go przy wydawaniu orzeczenia. „Znajomość prawa” została powołana w kilku sprawach zarówno przez sąd, jak i stronę. Najczęściej argument ten był oddalony przez NSA. Najrzadziej przed sądem administracyjnym II instancji jest wykorzystywana formuła *ignorantia iuris*. W badanym zbiorze była podnoszona jedynie przez sąd w trzech sprawach i zawsze miała wpływ na wydawane orzeczenia.

Analizując wyniki przeprowadzonego badania warto także zauważyć, iż omawiane formuły powoływane są nie sentencjach, lecz zawsze w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych. Najczęściej występują w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa podatkowego, bezrobocia, pomocy społecznej i prawa budowlanego.

Podsumowując uważam, że *ignorantia iuris* odrywa istotną rolę w stosowaniu prawa administracyjnego. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych w ramach sądowej kontroli administracji prowadzi jednak do wniosku, iż pomimo obowiązywania przepisu art. 9 k.p.a. nie we wszystkich sprawach „nieznajomość prawa” jest uwzględniana przy podejmowaniu decyzji stosowania prawa. Oznacza to, że zasada *ignorantia iuris nocet* na gruncie prawa administracyjnego nie jest wyłączona w sposób bezwzględny. W praktyce administracyjnych organów rozstrzygających niejednokrotnie można dostrzec, iż podnoszony przez stronę zarzut „nieznajomości prawa” jest w myśl zasady *ignorantia iuris nocet* oddalany i tym samym nie ma wpływu na decyzję stosowania prawa. Przykładem tego typu działań jest decyzja Prezesa NFZ podjęta w sprawie ostatecznie rozstrzygniętej przez WSA w Warszawie 18 marca 2016 roku⁴⁸. W przedmiotowej sprawie organ I instancji, tj. Dyrektor Oddziału Wojewódzkiego NFZ w drodze decyzji ustalił, że Pani M.S. jest obowiązana do poniesienia kosztów refundacji leków. Osoba ta zawarła z Kasą Chorych umowę dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego i za jeden miesiąc spóźniła się z wpłatą składki. Zdaniem organu I instancji nieopłacenie składki w terminie do 15 dnia następnego miesiąca spowodowało rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym. Pomimo tego M.S. korzystała ze świadczeń opieki zdro-

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2016 r., VI SA/Wa 2980/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 1.07.2016].

wotnej i jako osoba nieuprawniona według ww. organu miała refundowane leki. Strona wniosła odwołanie od tej decyzji, wskazując, że w jej przekonaniu była osobą ubezpieczoną, ponieważ uzupełniła zaległość i przez kolejne cztery lata opłacała składki. Jej zdaniem fakt tego nie kwestionował również NFZ, przyjmując składki pod tytułem realizacji umowy ubezpieczenia do końca okresu jej obowiązywania. Rozpatrując odwołanie organ II instancji, tj. Prezes NFZ wskazał, że zgodnie z jedną z naczelných zasad systemu prawnego – tj. *ignorantia iuris nocet*, nie można zasłaniać się nieznajomością normy prawnej. Zdaniem organu oznacza to, że nikt nie może podnosić, iż zachował się niezgodnie z normą dlatego, że nie wiedział o jej istnieniu. Powołując się na powyższe, stwierdził, że nie znajduje podstaw do zmiany decyzji. M.S. wniosła na tę decyzję skargę do WSA w Warszawie. Sąd ten orzekł, że w świetle przepisu art. 7, 8 i 9 k.p.a. nie może uznać, że cytowana przez organ naczelną zasadą systemu prawnego – *ignorantia iuris nocet*, może odnosić się do tego przypadku w powołanym rozumieniu. Podkreślił, że cytowana zasada obowiązuje obie strony postępowania, w tym także organ. Zdaniem sądu ignorowanie faktu opłacania składek przez okres 4 lat przy jednoczesnym uznawaniu skarżącej za osobę nieubezpieczoną rażąco naruszałoby zaufanie do państwa i jego jednostek organizacyjnych. Organy swym długoletnim i konsekwentnym zachowaniem wobec skarżącej uzewnętrzniały zamiar bycia związanym z nią umową zawartą w sposób dorozumiany.

Warto podkreślić, że w analizowanym zbiorze orzeczeń znalazły się również takie sprawy (najczęściej z zakresu prawa podatkowego), w których decyzja o nieuwzględnieniu przez organ administracji zgłoszonego przez stronę zarzutu „nieznajomości prawa” została następnie uznana za prawidłową w ramach sądowej kontroli administracji⁴⁹.

Brak pełnego dostępu do decyzji wydawanych w administracyjnym typie stosowania prawa powoduje, że w praktyce skala przypadków stosowania prawa wobec podmiotów, które nie mają o nim odpowiedniej wiedzy, jest trudna do oszacowania. Należy przypuszczać, że nie zawsze strona, która bezskutecznie powołała się na „nieznajomość prawa”, decyduje się na sądową kontrolę niekorzystnej dla siebie decyzji. Dlatego też analiza orzecznictwa sądów administracyjnych z pewnością nie pozwala na pełną ocenę tego zjawiska. Można jednak uznać, iż na gruncie prawa administracyjnego, wbrew niektórym opiniom wyrażanym w doktrynie, zasada *ignorantia iuris nocet* nie jest całkowicie uchylona, a podlega jedynie daleko idącym ograniczeniom.

⁴⁹ Na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2015 r., I SA/Wr 1093/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 1.07.2016].