

Grzymisławska-Cybulska M., *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej* (w:) M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 433-446.

Maria Grzymisławska-Cybulska

Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej

Jak się wydaje, aktualnie można mówić o zjawisku, które należałoby opisać nie tylko jako niskie zaufanie do administracji i jej organów, ale w zasadzie jego brak. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest zapewne wiele i należy przypuszczać, że w pewnej mierze wiążą się one z niezwykle szerokim zakresem działalności administracji publicznej. Zwróćmy bowiem uwagę, że działania administracji publicznej to nie tylko stosowanie, ale również stanowienie przepisów prawa. Dlatego też niezależnie którą ze sfer działalności administracji publicznej byśmy analizowali, musimy mieć świadomość, że w powszechnym odbiorze te dziedziny nie będą rozróżniane, a sposób prowadzenia postępowania administracyjnego będzie za każdym razem oceniany przez pryzmat ewentualnych wad i zaniedbań organów w sferze stanowienia prawa. Dlatego też w literaturze przedmiotu szczególnie akcentuje się potrzebę pewności prawa i ochrony zaufania, przy czym przez ochronę zaufania rozumie się zakaz naruszania usprawiedliwionych przewidywań podmiotu prawnego co do swojej sytuacji prawnej¹. Z drugiej jednak strony prowadzone badania wskazują, że w większości wypadków zaufanie publiczne jest oparte na subiektywnych percepcjach². Oznacza to, że *de facto* już sam sposób traktowania obywatela przez urzędnika ma ogromny wpływ na ukształtowanie się stosunku jednostki do państwa, a w szczególności decyduje o zaufaniu obywatela do państwa i może przyczynić się do pogłębienia tego zaufania, ale również skutkować jego osłabieniem³. Niezależnie jednak od tak zasadniczych zagadnień, jak relacje międzyludzkie na płaszczyźnie

¹ T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, LEX nr 57371.

² A. Jaxa Dębicka, *Sprawne państwo*, LEX nr 90712.

³ A. Ziółkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania* (w:) D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, *Patologie w administracji publicznej*, LEX nr 99685.

funkcjonowania administracji, istotne znaczenie dla poczucia zaufania do administracji ma zasada pewności prawa w zakresie jednoznacznych skutków prawnych (na etapie stanowienia prawa) oraz w sferze przekonania, że treść wydanej decyzji będzie się mieściła w bardziej czy mniej określonych przedziałach (etap stosowania prawa)⁴. Należy zatem zwrócić uwagę, że przedmiotem dyskusji staje się nie tylko prawidłowe stanowienie prawa administracyjnego, ale również prawidłowość jego wykładni i stosowania⁵. Z kolei, jak podkreślają znawcy problemu, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa odniesiona do cech charakterystycznych prawa administracyjnego i sposobu działania administracji publicznej przekłada się na zakres stosowania w prawie administracyjnym takich zasad, jak np. zasada, zgodnie z którą niezajomość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*) lub zasada, iż to, co jasne, nie wymaga interpretacji (*clara non sunt interpretanda*), również i w ten sposób warunkując procesy i rezultaty wykładni w tym prawie⁶.

Istnienie i waga zaufania w relacjach między państwem działającym poprzez aparat administracyjny a jednostką jest trudna do przecenienia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w sferze prawa publicznego rolą administracji jest m.in. zagwarantowanie realizacji obowiązków publicznoprawnych, które przecież jest istotne z uwagi na istniejący interes publiczny. Chodzi o działania, których realizacja jest istotna choćby z punktu widzenia bezpieczeństwa czy ładu. Dlatego też organy administracji publicznej wyposażone zostały w tzw. władztwo administracyjne, które wyraża się nie tylko w obowiązku organu polegającym na wydaniu stosownego orzeczenia rozstrzygającego o obowiązkach jego adresata, ale również w obligatoryjnym podjęciu działań w razie uchylania się od jego realizacji. Stąd też, jak się wydaje, nie będzie przesadą stwierdzenie, że zaufanie do organów władzy publicznej jest istotne z punktu widzenia interesu publicznego, a zatem całego państwa. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że sprawne i skuteczne administrowanie państwem wymaga zaufania zarówno rządzących, jak i społeczeństwa⁷, a z uwagi na charakter relacji łączącej jednostkę z administracją powinno być cechą pożądaną przez obydwie strony stosunku administracyjnoprawnego. Jak zresztą wskazuje się w piśmiennictwie, zasada budzenia zaufania powinna mieć zastosowanie w relacji organów administracji z obywatelami, jako że mowa m.in. o obowiązku partnerskiego traktowania oraz dawania wiary działaniom i

⁴ A. Błaś, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX nr 199671 (dostęp: 27 grudnia 2014 r.)

⁵ D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P.J. Suwaj, M. Wincenciak, *Kryzys prawa administracyjnego? Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, LEX nr 154224.

⁶ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, LEX nr 53833.

⁷ G. Dostatni, *Koncepcje służby cywilnej a realizacja konstytucyjnego celu jej działania*, LEX nr 136576.

twierdzeniom podmiotów prywatnych⁸. Tak więc w zasadę budzenia zaufania do organów administracji publicznej wpisuje się bez wątpienia postulat wzajemnego zaufania pomiędzy podmiotami stosunku administracyjnoprawnego. Idealna byłaby zatem sytuacja akcentująca nie tylko potrzebę wzbudzania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, ale dostrzegająca również znaczenie zaufania organów do jednostki. Jak się bowiem wydaje, prowadzeniu postępowania administracyjnego w sposób prawidłowy służyłoby zachowanie stanu harmonii w relacji pomiędzy jednostką a gospodarzem postępowania.

Aby móc skonkretyzować i właściwie pojmować znaczenie zasady ogólnej kodeksu postępowania administracyjnego wskazującej na obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej, celowe wydaje się spojrzenie na omawiane uregulowanie z perspektywy dwóch elementów. Pierwszy z nich to poglądy literatury przedmiotu. Drugi – bez którego przeprowadzona analiza pozbawiona byłaby praktycznego wymiaru – to orzecznictwo sądownoadministracyjne.

Koncentrując się na pierwszym ze wskazanych elementów, należy podkreślić, że bezspornie zasada sformułowana w art. 8 k.p.a. stanowi dla organów dyrektywę postępowania w określony sposób na każdym etapie procedowania. W piśmiennictwie zauważa się, że pojęcie „zasady ogólne” jest wieloznaczne, dlatego też wszystkim wskazanym w kodeksie postępowania administracyjnego zasadom ogólnym literatura przedmiotu przypisuje szeroką gamę funkcji, wymieniając wśród nich ujednoczenie praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym⁹. Szczególnie akcentuje się jednak fakt, że zasady ogólne kodeksu nie mają być jedynie instrukcyjnym zaleceniem dla praktyki albo wskazówkami „dobrej administracji” o charakterze pozaprawnym, ale są normami prawnymi, których naruszenie powinno być traktowane jak naruszenie prawa, a w konsekwencji naruszenie praworządności¹⁰. Jak podkreślają znawcy problemu, zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego mają znaczenie dyrektywalne i odgrywają istotną rolę w procesie interpretacji prawa procesowego i materialnego, przesądzając o treści

⁸ W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, LEX nr 178145.

⁹ A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 125.

¹⁰ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 43.

szczegółowych rozwiązań prawnych¹¹. W konsekwencji, jak pokazuje orzecznictwo sądowe, oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady określonej w art. 8 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu stanowi naruszenie prawa¹².

Omówienie znaczenia sformułowanej w kodeksie postępowania administracyjnego zasady budowania zaufania do organów władzy publicznej wymaga zaakcentowania doniosłości tej zasady pod względem politycznym, bowiem – jak wskazuje piśmiennictwo – kodeks wychodzi z założenia politycznego, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej¹³. Stąd też, jak się wydaje, aby tego i tak ograniczonego zaufania nie uszczuplić, działania podejmowane przez organy w toku postępowania administracyjnego powinny być przemyślane i racjonalne, pozbawione zabawienia emocjonalnego, stronniczości i nadmiernego formalizmu. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, określona w art. 8 k.p.a. zasada jest szczególna także z punktu widzenia pewności prawa, ponieważ została wyrażona w akcie prawnym pochodzącym jeszcze z lat 60. XX w., czyli zanim w polskim systemie prawnym pojawiła się klauzula demokratycznego państwa prawnego¹⁴. Z tego też powodu, jak i z uwagi na charakter stosunku administracyjnoprawnego celowe wydaje się skoncentrowanie rozważań na istocie zaufania do organów władzy publicznej i udzielenie odpowiedzi na zasadnicze pytanie, jak rozumieć zaufanie do organów władzy publicznej. Dopiero rozumiejąc istotę pojęcia, którym ustawodawca posłużył się w kodeksie postępowania administracyjnego, można odnosić realizację ciężącego na organach obowiązku do konkretnych problemów i sytuacji występujących w toku prowadzonych postępowań.

Uprzedzając jednak zasadnicze rozważania na temat istoty i znaczenia zasady prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej, warto spojrzeć na omawiane uregulowanie prawne przez pryzmat jego ewolucji. Koncentrując się zatem w pierwszej kolejności na uwarunkowaniach historycznych zasady pogłębiania zaufania do organów w toku postępowania administracyjnego, należy zwrócić uwagę, że w tekście pierwotnym ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. to przepis art. 6

¹¹ W. Piątek, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 59.

¹² Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 1983 r., I SA 355/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 40.

¹³ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 78.

¹⁴ M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, LEX nr 192552 (dostęp: 27 grudnia 2014 r.).

stanowił, że organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa. Brzmienie tego przepisu uległo jednak zmianie i od marca 1980 r. stanowił on, że organy administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa, kierując się interesem ludu pracującego i zadaniami budownictwa socjalistycznego. Natomiast zasada pogłębiania zaufania do organów usytuowana została w art. 8 k.p.a., stanowiąc wówczas, że organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. W 1999 r. zadecydowano o zmianie brzmienia przepisu art. 8 k.p.a. poprzez zastąpienie określenia „państwowa” słowem „publiczna”¹⁵. Należy zwrócić uwagę, że ówczesna nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego przewidywała zastąpienie zwrotu „organ administracji państwowej” terminem „organ administracji publicznej” w 150 miejscach tej ustawy¹⁶. W takim brzmieniu przepis obowiązywał aż do 2010 r., kiedy został znowelizowany ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷. Wówczas to przyjęto, że organy administracji publicznej mają prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Warto zaakcentować w tym miejscu, że impulsem inicjującym działania w sferze nowelizacji art. 8 k.p.a. w 2010 r. był fakt, iż dotychczasowe brzmienie tego przepisu zupełnie nie przystawało do realiów i ciągle zmniejszającego się zaufania obywateli do organów państwa, a w konsekwencji – jak wskazywano w toku procesu legislacyjnego – za niemożliwe uznano „pogłębianie” tak niskiego zaufania¹⁸. Bez wątplenia trafnie w literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że samo „pogłębianie zaufania” z założenia stanowić miało pewien proces¹⁹. Jak się wydaje, również budowanie zaufania do organów władzy państwowej jest zadaniem, którego realizacja będzie wymagała konsekwentnych działań, a osiągnięcie zamierzonego celu będzie bardzo trudne i rozłożone w czasie. Jednocześnie

¹⁵ Art. 8 został zmieniony przez art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.).

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy Sejmu RP III kadencji o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, druk nr 678.

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.

¹⁸ W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 2987)*, www.sejm.gov.pl.

¹⁹ K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych* (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania...*, s. 65.

jednak nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że jakkolwiek nowe brzmienie art. 8 k.p.a. literalnie odpowiada wymogom rzeczywistości, to jednak realizacja wynikających z jego treści obowiązków zależy przede wszystkim od tego, czy organy będą się do tej zasady stosować, a w mniejszym od tego, w jaki sposób będzie ona sformułowana²⁰. Dokonując analizy omawianego przepisu w kontekście nowelizacji z 2010 r. oraz zaufania w relacjach pomiędzy jednostką a administracją, nie można nie zwrócić uwagi na fakt, że zmiana brzmienia art. 8 dokonana ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie tylko odmiennie formułuje treść obowiązku, ale stanowi, że zaufanie to ma być wzbudzone do „władzy publicznej”, a nie do „organów państwa” i jakkolwiek użyte przez ustrojodawcę określenie „władze publicznej” odnosi się w istocie do wszystkich organów państwa, które wykonują zadania publiczne, to jednak – jak podkreślają znawcy problemu – daje się zauważyć, iż zmiana terminologii nie jest przypadkowa, ale ma prowadzić do osiągnięcia innego jeszcze niż treść poprzednia przepisu, szerszego znaczenia²¹.

Niezależnie jednak obowiązującego stanu prawnego i aktualnego brzmienia przepisu art. 8 k.p.a., należy zwrócić uwagę, że trafny pozostaje pogląd, że przepis ten nakłada na organy administracji publicznej obowiązki w zakresie sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, jednak "sposobu" tego nie określa bezpośrednio ale tylko przez wskazanie celu (rezultatu), jaki sposób ten ma osiągnąć²². Jednocześnie, jak wskazuje analiza poglądów prezentowanych w piśmiennictwie, samo znaczenie terminu „zaufanie” na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego pozostaje dyskusyjne²³, jakkolwiek omawiana zasada jest postrzegana jako mechanizm zabezpieczający sferę praw i interesów podmiotów przed nieracjonalnymi rozstrzygnięciami stanowiącymi przez uprawnione organy administracji publicznej²⁴. Jak się przyjmuje, zasada ta ma na celu wyrównanie pozycji obywateli w

²⁰ M. Grzymisławska-Cybulska, *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ius Novum 2013, nr 4, s. 119.

²¹ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Lex 2011, nr 108928.(dostęp: dnia 28 grudnia 2014 r.)

²² G. Łaszczycyca (w:) G. Łaszczycyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, LEX nr 83404, komentarz do art. 8.

²³ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, RPEiS 2012, z. 2 s. 5.

²⁴ P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, PUG 2010, nr 9, s. 20.

postępowaniach administracyjnych²⁵. Zakłada się, że organy administracji powinny realizować tę zasadę we wszelkiego rodzaju kontaktach z obywatelami, a jej naruszenie może prowadzić do powstania odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej pracowników administracji²⁶.

Precyzyjniej istotę „zaufania” do organów władzy publicznej prowadzących postępowanie administracyjne zdefiniowało sądownictwo administracyjne, wskazując, że istotą zaufania do organu jest przyjęcie, że jego orzeczenia będą zgodne z prawem²⁷, stanowiąc tym samym realizację konstytucyjnej zasady praworządności. I bez wątpienia ten związek zasady określonej w art. 8 k.p.a. z zasadą legalizmu jest podkreślany w literaturze przedmiotu²⁸. Przyjmując zatem, że art. 8 k.p.a. nakłada na organy obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego tak, aby kończyło się wydaniem orzeczenia zgodnego z prawem, należy przyjąć, że zasadniczo chodzi o obowiązek właściwego zastosowania i wykładni przepisów prawa materialnego oraz o to, by nie doszło do naruszenia przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Należy jednak uwzględniać również konstytucyjny i unijny kontekst zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej²⁹. W ujęciu konstytucyjnym z pewnością należy wskazać na zasady demokratycznego państwa prawnego³⁰, praworządności i równości wobec prawa³¹. W świetle zjawiska multicentryczności³² prawa i wskazywanej konwergencji systemów prawa stanowionego i *common law*³³ za zasadne należy uznać akcentowanie kontekstu unijnego zasady zaufania do organów władzy. W tym ujęciu zasady budowania zaufania do organów władzy publicznej znawcy problemu odwołują się do orzecznictwa

²⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, CBOSA.

²⁶ P.M. Przybysz (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX nr 9044, komentarz do art. 8.

²⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 21 marca 2013 r., I SA/Sz 1030/12, CBOSA.

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, LEX nr 41173.

²⁹ A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U.00.98.1071)*, LEX nr 188822, komentarz do art. 8.

³⁰ Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15, www.trybunal.gov.pl.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2004 r., II SA 3196/03, CBOSA.

³² E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, z. 4, s. 3 oraz M. Kisielowska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5, s. 77.

³³ P. Skuczyński, M. Zirk-Sadowski, *Dwa wymiary etyki zawodowej sędziów*, Krajowa Rada Sądownictwa 2012, nr 1, s. 54.

Trybunału Sprawiedliwości, wskazując, że zasada ta stanowi element porządku prawnego Unii Europejskiej³⁴.

Reasumując, śmiało można przyjąć, że aktualny pozostaje pogląd, iż omawiana zasada postępowania administracyjnego jest postrzegana jako „zasada najszersza zakresowo, niejako spinająca wszystkie pozostałe zasady postępowania administracyjnego”³⁵. Jej celem jest przede wszystkim humanizowanie stosunków między administracją a obywatelem, przy czym działania organu prowadzącego postępowanie cechować powinien zawsze należyty poziom przestrzegania prawa i norm etycznych³⁶. Stanowisko to wydaje się tym bardziej aktualne, że jeżeli spojrzymy na orzeczenia sądów administracyjnych, to naszą uwagę zwróci zarówno wielość działań administracji publicznej, w odniesieniu do których za zasadne uznaje się odwołanie do zasady budowania zaufania do organów władzy publicznej, jak również różnorodność problemów ze sfery prawa administracyjnego, które wiążą z tą zasadą powinność określonego zachowania.

Koncentrując zatem dalsze rozważania na poglądach judykatury, należy zwrócić uwagę, że już impuls inicjujący postępowanie administracyjne, jakim będzie złożenie wniosku, wymaga od organów konkretnej reakcji z uwzględnieniem standardów określonych w art. 8 k.p.a. Zwróćmy bowiem uwagę, że zadaniem organów jest podejmowanie działań mających na celu wyjaśnienie rzeczywistej woli strony³⁷. A więc nieścisłości, wątpliwości i niejasności wniosku powinny zostać przez organ każdorazowo wyjaśnione. Podkreślenia przy tym wymaga, że ogólne dyrektywy wykładni oświadczeń woli formułuje art. 65 k.c.³⁸, a wychodząc z założenia, że ludzie postępują rozsądnie, nakazuje on przy ustalaniu, czy i jakiej treści oświadczenie woli zostało złożone, uwzględnić m.in. cel, do którego zmierza autor interpretowanej wypowiedzi³⁹. Przyjmuje się również, że organy władzy publicznej powinny prowadzić postępowanie tak, aby jego uczestnicy nie czuli się wprowadzeni w błąd⁴⁰. A zatem treści przekazywane przez organ powinny być jednoznaczne, wyczerpujące i

³⁴ Wyrok TS z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec*, ECR 1990, s. I-3437; wyrok ETS z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95, *Land RheinlandPfalz v. Alcan Deutschland GmbH*, ECR 1997, s. I-1591, za A. Wróblem, *Komentarz aktualizowany...*

³⁵ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 903.

³⁶ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 53.

³⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 lutego 2009 r., II SA/Ld 806/08, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2005 r., II SA/Po 3091/02, CBOSA.

³⁹ Uzasadnienie uchwały SN z dnia 11 września 1997 r., III CZP 39/97, OSNC 1997, nr 12, poz. 191.

⁴⁰ P. Szustakiewicz, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Zamówienia Publiczne. Doradca 2011, nr 5, s. 48.

zrozumiałe dla odbiorcy. Jeżeli natomiast strona zostałaby jednak wprowadzona w błąd, to za niedopuszczalne należałoby uznać obciążanie jej konsekwencjami wynikającymi z faktu zastosowania się do takiego błędnego pouczenia⁴¹. W takim jednak przypadku konieczne jest wykazanie przez stronę faktu dezinformacji⁴². Wspominanego wcześniej szerokiego zakresu zasady dowodzi kazuistyczne określenie, iż chodzi o podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu⁴³.

Szczególną funkcję zasadzie określonej w art. 8 k.p.a. przypisać można w kontekście obowiązku prowadzenia postępowania w sposób wynikający z tej zasady, poprzez wszczęcie z urzędu postępowania w trosce o szczególnie ważny interes strony⁴⁴. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że właśnie z zasady budowania zaufania do organów władzy publicznej wynika powinność prowadzenia postępowania administracyjnego z poszanowaniem gwarancji bezstronności⁴⁵. Na etapie wydawania rozstrzygnięcia zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej jest utożsamiana z jednolitością orzekania, a w konsekwencji za sprzeczną z tą zasadą przyjmuje się sytuację, w której ten sam organ, rozpatrując w krótkim odstępie czasu sprawy tej samej strony, w odmienny sposób ocenia ten sam stan faktyczny i nie podaje żadnych przyczyn dokonanej diametralnej zmiany stanowiska w kwestii spornej pomiędzy stroną i organami⁴⁶.

Uchybienie zasadzie określonej w art. 8 k.p.a. stanowi również zmiana poglądów wyrażanych w tej samej sprawie bez bliższego umotywowania⁴⁷. Budowie zaufania do organów władzy publicznej służy w pewnym stopniu również transparentność działań tych organów i poddanie ich kontroli, co przekłada się ponadto na poprawę standardów ochrony praw obywatelskich⁴⁸. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu wskazuje się niekiedy, że

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 9 września 1987 r., III SA 875/87, LEX nr 36944.

⁴² Wyrok NSA z dnia 21 października 1994 r., SA/Wr 895/94, CBOSA.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., II OSK 1094/11, CBOSA.

⁴⁴ G. Łaszczyca, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, PiP 2002, z. 1, s. 66.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2013 r., I OSK 96/13, CBOSA.

⁴⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2011 r., I SA/OI 481/11, CBOSA.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1985 r., SA/Gd 478/85, CBOSA.

⁴⁸ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 271.

zważywszy na swą ogólnikowość reguła określona w art. 8 k.p.a. przypominała raczej figurę retoryczną niż normę prawną⁴⁹, to jednak Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że zasada ta nie powinna być rozpatrywana wyłącznie w charakterze postulatu, bowiem jest obowiązująca normą prawną⁵⁰.

Z tego też powodu, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, wszelkie pojawiające się w toku postępowania wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść strony⁵¹. Z istoty zasady pogłębiania zaufania wynika również powinność informowania stron postępowania w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, aby z powodu niezajomości prawa nie poniosły szkody⁵². Tymczasem – jak wskazał Sąd Najwyższy – dla oceny, czy strona rzeczywiście działała w zaufaniu do zgodności z prawem decyzji organów państwa zasadnicze znaczenie powinno mieć ustalenie okoliczności stwierdzenia poczucia zaufania u zainteresowanego podmiotu oraz ustalenie odpowiedniego zachowania się stron stosunku prawnego wskazującego, że zainteresowany postępował uczciwie oraz rzetelnie i nie miała miejsca zmowa lub przestępstwo⁵³.

Jak wskazano na wstępie, warunkiem kształtowania zaufania do organów władzy publicznej jest również równe traktowanie stron w toku postępowania administracyjnego⁵⁴. Tak określonym standardom prowadzenia postępowania administracyjnego przeczy natomiast faworyzowanie jednej ze stron, choćby w sytuacji gdy organy prowadzące postępowanie – bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy – uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy⁵⁵.

Znaczenie zaufania do organów prowadzących postępowanie administracyjne akcentuje się również w związku z czynnościami dotyczącymi doręczeń⁵⁶, jak też wykładni przepisów prawa materialnego. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zaufanie do organów administracji publicznej wiąże się z poczuciem stabilności i bezpieczeństwa

⁴⁹ A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania*, (w:) J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania...*, s. 185.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 1992 r., SA/Lu 694/92, Wspólnota 1993, nr 44, poz. 18.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 23 września 1982 r., II SA 1031/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 91.

⁵² Wyrok NSA z dnia 18 lutego 1994 r., SA/Wr 1587/93, Prok. i Pr. 1995, nr 2, poz. 54.

⁵³ Wyrok SN z dnia 4 listopada 1994 r., III ARN 28/94, CBOSA.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 26 października 1984 r., II SA 1161/84, CBOSA.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1983 r., I SA 367/83, CBOSA.

⁵⁶ G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, LEX nr 18654.

prawnego, akcentując jednocześnie potrzebę większej stabilności przepisów prawa administracyjnego materialnego⁵⁷. Dlatego też warto zwrócić uwagę, że potrzebę podejmowania działań z uwzględnieniem powinności wynikających z zasady określonej w art. 8 k.p.a. sądy administracyjne sygnalizowały również w kontekście interpretacji problemów prawa materialnego. Aspekt ten był akcentowany we wstępie rozważań, przy okazji omówienia roli zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego.

Dla podsumowania przedstawionych rozważań celowe wydaje się incydentalne jedynie nawiązanie do konkretnych orzeczeń stanowiących potwierdzenie przedstawionych tez. W kontekście przepisów regulujących dostęp do informacji publicznych zwrócono uwagę na fakt, że powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych informacji należy rozpatrywać przy uwzględnieniu art. 8 k.p.a., a zatem powiadomienie takie powinno zawierać informację, dlaczego organ nie posiada żądanych informacji oraz inne dane, która mogą mieć wpływ na sytuację faktyczną i prawną wnioskodawcy⁵⁸. Na potrzebę podejmowania działań w sposób odpowiadający wymogom art. 8 k.p.a. na gruncie obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. Stwierdził on, że nakładając na inwestora obowiązki w trybie art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane organ musi nałożone obowiązki jasno wyliczyć i powiązać z konkretnymi przepisami prawa, bowiem ogólnikowe sformułowanie postanowienia wydanego na podstawie przepisów tej ustawy stawia inwestora w sytuacji niepewności co do żądania organu, a tym samym podważa zaufanie do organu administracji, czym narusza art. 8 k.p.a.⁵⁹

Zasada zaufania jest rozpatrywana również w kontekście wykładni przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w przedmiocie ustalania opłat adiacenckich⁶⁰. Jak się wydaje, szczególnego znaczenia zaufanie do organów prowadzących postępowanie nabiera na gruncie spraw z zakresu pomocy społecznej, gdzie zasady udzielania pomocy przez organy administracji publicznej dodatkowo określa wyrażona w preambule Konstytucji RP zasada subsydiarności.

Jakkolwiek znaczenie zasady budowania zaufania do organów prowadzących postępowanie administracyjne jest akcentowane zarówno w toku wykładni przepisów postępowania, jak i prawa materialnego, a orzeczenia sądów administracyjnych fakt ten

⁵⁷ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., I OSK 165/12, CBOSA.

⁵⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2013 r., IV SA/Wa 702/13, CBOSA.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., VIII SA/Wa 805/12, CBOSA.

bezsposornie dokumentują, to jednak należy podkreślić, że w wyrokach formułowane są stanowiska dotyczące konkretnych stanów faktycznych. Okoliczność tę należy uwzględniać zawsze kiedy podejmujemy decyzję o powołaniu się na treści prezentowane w konkretnych orzeczeniach, jak również wówczas, gdy w oparciu o poglądy judykatury formułujemy własne osądy. Wydaje się to tym bardziej istotne, że zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie coraz częściej wskazuje się, że zasada *clara non sunt interpretanda* zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat)⁶¹, co w istocie oznacza, że przywołana zasada przekształca się niejako w swe przeciwieństwo – *omnia sunt interpretanda*⁶². Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia nie tylko w kontekście poznania i omówienia istoty oraz znaczenia prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej, ale również w kontekście działań samych organów. Jednostka powinna bowiem ufać nie tylko, że sprawa zostanie wnikliwie zbadana, ale również że organy zastosują wszystkie dostępne metody wykładni, bo to prowadzić może do powstania wielu wariantów normy prawnej. Dopiero w następnej kolejności, wszechstronnie rozważywszy sprawę, organy mogą dokonać wyboru, który z możliwych wariantów jest właściwy⁶³.

⁶¹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56.

⁶² Uzasadnienie do projektu Sejmu RP VI z 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, druk nr 3362.

⁶³ Wyrok TK z dnia 13 maja 2005 r., P 15/02, OTK-A 2005, nr 1, poz. 4, www.trybunal.gov.pl.