SPIS TREŚCI

Wstęp 11

Rozdział I
Zaufanie w naukach społecznych – próba określenia pojęcia 25
1. Wstęp 25
2. Zaufanie w naukach społecznych – uwagi wprowadzające 28
3. Zaufanie w naukach politycznych 30
4. Zaufanie w socjologii 36
5. Zaufanie w nauce administracji 41
6. Zaufanie w zarządzaniu i teorii organizacji 45
7. Zaufanie w ekonomii 50
8. Zaufanie w innych dziedzinach nauk społecznych 54
9. Refleksje końcowe 59

Rozdział II
Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej jako zasada prawa 65
1. Wstęp 65
2. Zasady prawa w ujęciu teoretycznoprawnym 66
3. Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna 75
4. Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego 92
5. Refleksje końcowe 105

Rozdział III
Geneza i ewolucja zasady budzenia zaufania do władzy publicznej 109
1. Wstęp 109
2. Geneza zasady zaufania – od państwa policyjnego do państwa prawa 110
3. Od uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego do restytucji sądownictwa administracyjnego 117
4. Od restytucji sądownictwa administracyjnego do noweli grudniowej 122
5. Od noweli grudniowej do noweli kwietniowej 131
6. Treść zasady budzenia zaufania po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego 138
7. Refleksje końcowe 156

Rozdział IV
Instytucje i regulacje procesowe służące realizacji zasady budzenia zaufania do władzy publicznej 159
1. Wstęp 159
2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego 160
3. Wszczęcie postępowania 199
4. Wyłączenia w postępowaniu administracyjnym 211
5. Uczestnicy postępowania administracyjnego 214
6. Terminy i załatwianie spraw 224
7. Czynności techniczno-procesowe 227
8. Dowody i postępowanie dowodowe 241
9. Rozprawa administracyjna 251
10. Mediacja 256
11. Decyzja administracyjna 264
12. Ugoda administracyjna 277
13. Milczące załatwienie sprawy 281
14. Odwołania 287
15. Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego 304
16. Postępowanie uproszczone 318
17. Administracyjne kary pieniężne 324
18. Refleksje końcowe 340

Rozdział V
Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej a instytucje (pojęcia) prawa administracyjnego 347
1. Wstęp 347
2. Uznanie administracyjne 348
3. Przyrzeczenie administracyjne 371
4. Publiczne prawa podmiotowe 378
5. Refleksje końcowe 389

Rozdział VI
Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej – ujęcie komparatystyczne 393
1. Wstęp 393
2. *Vertrauensschutz* 396
3. *Confiance légitime* 405
4. *Legitimate expectations* 411
5. Refleksje końcowe 425

Zakończenie 429

Bibliografia 439

WSTĘP

1. Uwagi wprowadzające

Zaufanie stanowi immanentny, fundamentalny element życia społecznego. Występuje ono na różnych poziomach, jak również w ramach zróżnicowanych interakcji (konfiguracji): między jednostkami, grupami społecznymi, instytucjami narodowymi oraz ponadnarodowymi czy całymi wspólnotami politycznymi (państwami). Jak podkreślają badacze tego zjawiska, „(...) nieuchronnie każda jednostka, w mniejszym lub większym stopniu, jest zaangażowana w relacje oparte na zaufaniu"[1].

Zaufanie jest stanem stopniowalnym. Jego brak (nieufność) lub zbyt niski poziom może prowadzić do zachwiania, a niekiedy nawet obstrukcji ładu społecznego oraz instytucjonalnego[2]. Pomiary poziomu zaufania, podobnie jak samo zaufanie, są intensywnie badanymi zjawiskami[3]. Jest

[1] I. Frowe, *Professional Trust*, „British Journal of Educational Studies" 2005/53(1), s. 41.

[2] Innym niż nieufność jest stan ograniczonego zaufania, który – jak się przyjmuje – należy do charakterystycznych i pożądanych cech społeczeństwa obywatelskiego. Odgrywa on istotną rolę w procesie kontroli władz publicznych oraz zapewnia ich wzajemną równowagę, zob. np. M.J. Hetherington, *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton 2006, s. 7; J.S. Maloy, *Two Concepts of Trust*, „The Journal of Politics" 2009/71(2), s. 494; R. Hardin, *Zaufanie*, Warszawa 2009, s. 144–163. Natomiast skrajną postacią zaufania jest tzw. ślepe zaufanie, zaufanie w ciemno, nieroztropne, A. Chrisidu-Budnik, *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych* [w:] *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, red. J. Skalik, A. Barabasz, Wrocław 2011, s. 67 i przywołana tam literatura.

[3] Zob. H. Domański, *Sprawiedliwe nierówności zarobków w odczuciu społecznym*, Warszawa 2013, s. 95.

ono zarówno narzędziem, jak i przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych, charakteryzujących się odmienną metodologią oraz heterogenicznymi paradygmatami[4] badawczymi. Jest to spowodowane tym, że nie istnieje jedno źródło i jedno znaczenie zaufania – przeciwnie, można wskazać jego rozliczne formy oraz powody[5].

Z powyższego wynika, że zaufanie pozostaje w polu zainteresowań nauk społecznych, w tym nauk prawnych. Nie powinno to szczególnie dziwić, zważywszy na jego podstawowe znaczenie dla państwa i prawa. W judykaturze polskiego Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w demokracji przedstawicielskiej zaufanie jest założeniem i warunkiem *sine qua non* ustroju społeczeństwa[6]. Należy ono do pojęć jurydycznych widocznych w gruncie rzeczy we wszystkich dziedzinach prawa[7]. Zarazem w obrębie nauk prawnych da się zaobserwować różnice w podejściach badawczych do zaufania (determinowane np. specyfiką

[4] Przez pojęcie paradygmatu rozumiem zespół „(...) pojęć i twierdzeń istotnych dla danej nauki i znanych przez społeczność naukową za charakteryzujących tę naukę w dostatecznie długim okresie", J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 32–33.

[5] Por. M. Levi, *A State of Trust* [w:] *Trust and Governance*, red. V. Braithwaite, M. Levi, New York 2003, s. 79.

[6] Uchwała TK z 2.06.1993 r., W 17/92, OTK 1993, część II, poz. 44.

[7] Zob. np. T. Oczkowski, *Nadużycie zaufania w prowadzeniu cudzych spraw majątkowych. Prawnokarne oceny i konsekwencje*, Warszawa 2013, *passim*; A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010, *passim*; M. Gersdorf, M. Giaro, *Zaufanie jako cecha umownego stosunku zatrudnienia* [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 116–126; H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, *passim*; M. Pannert, *Wpływ upadłości likwidacyjnej na wykonywanie zobowiązań z umów wzajemnych*, Warszawa 2010, s. 196; P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010; A. Łazarska, *Zaufanie jako kategoria prawna w procesie cywilnym*, „Polski Proces Cywilny" 2011/2, s. 22–51; M. Pecyna, *Naruszenie zobowiązań w świetle harmonizacji prawa zobowiązań. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2009, s. 185–186; K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Dobre obyczaje i zasady współżycia społecznego w prawie spółek handlowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" Polonia – Lublin, Sectio G, 2016/2, s. 93–115; M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 795–810.

podziałów prawa na gałęzie), występujące także w ramach poszczególnych dyscyplin prawnych (dyferencjacja intradyscyplinarna). Taka sytuacja ma miejsce w przypadku prawa administracyjnego i nauki administracji, w których problematyka zaufania jest analizowana w sposób wieloaspektowy, a co za tym idzie – niehomogeniczny.

Już zaledwie pobieżny przegląd piśmiennictwa ogniskującego się wokół zaufania w dyscyplinach nauk prawnoadministracyjnych pokazuje, że badanie zaufania może być tutaj prowadzone na wielu różnych płaszczyznach, w tym w ramach procedury administracyjnej *sensu largo* czy *sensu stricto*, w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w aspektach ustrojowych, techniki administrowania, na gruncie administracyjnego prawa materialnego itd.[8]

[8] Tytułem przykładu można wskazać tutaj opracowania jednoznacznie potwierdzające niehomogeniczność perspektyw badawczych zaufania w interesujących nas naukach: D. Konopka, J. Sitniewska, *Efektywna i skuteczna komunikacja jako element budowy zaufania pomiędzy urzędem a jego klientem (raport z badań w wybranych urzędach województwa dolnośląskiego)*, „Samorząd Terytorialny" 2014/1–2, s. 107–121; *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2016/6, s. 43–53; D. Sasin-Knothe, *Zaufanie jako pozaprawny czynnik stosowania mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 613–628; I. Rzucidło-Grochowska, *Uzasadnienie jako instrument budowy zaufania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016/5, s. 101–108; D. Konopka, *Kryzys zaufania, a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym w Polsce* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 257–274; Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje prawa podatkowego jako instytucjonalna gwarancja ochrony zaufania do stanowionego prawa – na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012/3, s. 49–62; A. Hanusz, *Działanie organów budzące zaufanie*, „Prawo i Podatki" 2013/8, s. 14–19; D. Konopka, *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjnie w administracji a zaufanie* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 265–272; D. Konopka, *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce* [w:] red. S. Partycki, *Samorządność w warunkach kryzysu*, Lublin 2013; A. Herman, D. Konopka, *Zaufanie publiczne w warunkach niekompletnej globalizacji* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 488–506; M. Wiśniewski, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015/3, s. 321–334; W. Wołpiuk, *Zaufanie jako pojęcie prawnokonstytucyjne (na przykładzie instytucji zawodów zaufania publicznego)*, „Prakseologia" 2003/143, s. 109–125.

2. Przedmiot, cel i uzasadnienie podjętej tematyki

Ze względu na szeroki zasięg badania problematyki zaufania nieodzowne jest precyzyjne wskazanie zakresu przedmiotowego monografii, który obejmuje analizę zasady budzenia zaufania statuowanej w art. 8 § 1 i 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[9], przy czym analogiczna zasada została unormowana w art. 121 § 1 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa[10]. Wymaga również podkreślenia, że art. 8 k.p.a. znajduje odpowiednie zastosowanie w procedurze regulowanej ustawą z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[11]. W ten sposób określony zakres przedmiotowy opracowania nie oznacza, że prowadzone w nim rozważania kategorycznie abstrahują od zasad budzenia zaufania w postępowaniu podatkowym oraz egzekucyjnym. Niemniej jednak ustalenia i wnioski badawcze odnoszące się do tych zasad będą miały charakter wyłącznie subsydiarny, uzupełniający w stosunku do analizy dotyczącej zasady unormowanej w art. 8 k.p.a.

Nie ulega wątpliwości, że zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej powinna być respektowana i realizowana przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania, tj. od jego wszczęcia aż do zakończenia skutecznie doręczoną (lub ogłoszoną) decyzją administracyjną. Dla realizacji tej zasady „(...) nie wystarcza, by organ administracji (...) tylko unikał w swej działalności tego wszystkiego, co może osłabić zaufanie ze strony obywateli; trzeba ponadto działać tak, aby to zaufanie wzrastało”[12]. Zarazem zasada zaufania jest normą programową, która nakazuje realizację określonego celu, nie wskazu-

[9] Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej jako: k.p.a.

[10] Dz.U. z 2018 r. poz. 800, dalej jako: o.p. lub Ordynacja podatkowa.

[11] Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm., dalej jako: u.p.e.a. Zob. art. 18 tego aktu normatywnego, w którym przesądzono, że jeżeli przepisy u.p.e.a. nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie R. Hausera i A. Skoczylasa zasada zaufania należy do zasad znajdujących pełne zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 229.

[12] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 124.

jąc sposobów jego urzeczywistnienia[13]. W tym kontekście „zaufanie jako cel wyznaczony organom administracji jest stanem rozłożonym w czasie, a zatem jego poziom może się zmieniać. Implikuje to również niemożność sformułowania pełnego katalogu środków zmierzających do tak nakreślonego celu"[14]. Nie oznacza to jednak, że należy *a priori* rezygnować z próby identyfikacji tych środków. W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego istnieją unormowania oraz instytucje procesowe, które szczególnie wyraźnie urzeczywistniają analizowaną zasadę i – jeżeli tylko są prawidłowo stosowane – mogą się przyczyniać, bardziej niż inne przepisy, do pozyskiwania zaufania[15]. Ich rozpoznanie jest podstawowym celem monografii. Oczekiwanym rezultatem przeprowadzonej analizy będzie zmniejszenie nieostrości badanej dyrektywy postępowania uchodzącej w piśmiennictwie i judykaturze za najbardziej ogólną zasadę procedury administracyjnej.

Na wskazany w ten sposób cel ogólny monografii składają się cele szczegółowe. Innymi słowy, realizacja celu podstawowego opracowania wymaga poczynienia ustaleń badawczych w zakresie celów pomniejszych (incydentalnych). Po pierwsze, konieczne wydaje się określenie pojęcia zaufania, w tym przede wszystkim jego znaczenia na gruncie nauk prawnych, lub ściślej – prawa i postępowania administracyjnego. Po wtóre, wymaga ustalenia rzeczywisty zakres aplikacji zasady budzenia zaufania, co oznacza, że w monografii podjęto próbę wytyczenia obszarów i granic jej stosowania. Po trzecie – pozostaje to w bezpośrednim związku z poprzednim celem – dopełnienie analizy problematyki zaufania nie powinno być oderwane od instytucji oraz pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego szczególnie mocno powiązanych, w kontekście

[13] M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012/2, s. 14.

[14] M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne...*, s. 15.

[15] Interesująca wydaje się w tym kontekście uwaga P. Dobosza, który zauważył, że sam Kodeks postępowania administracyjnego będący zbiorem norm oraz instytucji procesowych, „(...) wskutek długiego trwania w czasie jego podstawowych rozwiązań normatywnych, jest przykładem poprawnego urzeczywistnienia idei stabilnego porządku prawnego, zwiększającego pewność obrotu prawnego i potęgującego zaufanie obywateli do państwa i jego prawa", P. Dobosz, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 146.

omawianego zagadnienia, z realizacją norm prawa materialnego. Dlatego jednym z celów opracowania jest próba uchwycenia istniejących korelacji między tymi instytucjami (uznanie administracyjne, przyrzeczenie administracyjne) a budzeniem zaufania do władz publicznych. Ważne jest także rozpoznanie sposobów, w jakie te instytucje mogą przyczyniać się do wygenerowania zaufania do władzy publicznej.

Jednym z istotnych aspektów badań norm oraz instytucji prawnych jest ich porządkowanie, wyjaśnianie, jak również definiowanie. W tym miejscu wypada zauważyć, że z racji na niedookreślony, generalny charakter zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, zbudowanie trwałej, statycznej konceptualizacji tej zasady jawi się w gruncie rzeczy jako niewykonalne. Prawdopodobnie to właśnie duży poziom ogólności omawianej zasady powoduje, że organy administracji publicznej niezbyt często uwzględniają ją w swojej praktyce orzeczniczej[16]. Jest to teza, która będzie weryfikowana w trakcie wywodu. Ponadto w pracy zostanie zweryfikowane twierdzenie, zgodnie z którym zasada budzenia zaufania – gdy idzie o jej aspekt znaczeniowy – przeszła wyraźne, lecz nie rewolucyjne przeobrażenia. Jak się wydaje, jej istota, związana z poszanowaniem kultury administrowania oraz rzetelnością procesu administracyjnego, pozostała w swoim zasadniczym zrębie niezmienna. Jest to tym bardziej interesujące, że w czasie jej obowiązywania doszło do istotnych zmian ustrojowych, a także aksjologicznych administracji publicznej. Być może to właśnie ogólność tej zasady powoduje możliwość adaptacji jej zasadniczych treści do aktualnych uwarunkowań oraz otoczenia prawnoustrojowego administracji publicznej.

Podjęcie niniejszych rozważań jest uzasadnione tym, że wprawdzie budzenie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ma – jako zasada prawa – kardynalne znaczenie dla postępowania administracyjnego, to jednak dotychczas nie poświęcono tej problematyce

[16] Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą wręcz, że zasada ta ze względu na swoją ogólnikowość przypomina „(...) raczej figurę retoryczną niż normę prawną", A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne" cechy tego postępowania* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 185.

kompleksowego opracowania. Oczywiście istnieje wiele niezmiernie wartościowych tekstów, lecz nie są one wyczerpujące i wyznaczają raczej kierunki pogłębionych badań[17]. Pozostając przy tym zagadnieniu, warto odnotować, że w wydanej niedawno monumentalnej pracy zbiorowej dotyczącej zaufania współwystępuje ono ze sprawiedliwością, nie stanowiąc samodzielnego (autonomicznego) przedmiotu rozważań Autorów[18]. Z kolei w monografii J. Lemańskiej[19] dokonano identyfikacji oraz opisu mechanizmów chroniących jednostkę przed nadużyciem zaufania w przypadkach, gdy pokładane w administracji publicznej zaufanie zostanie zawiedzione[20]. Przedmiotem rozważań Autorka uczyniła więc tutaj jeden z rodzajów zaufania, lub – inaczej mówiąc – sytuacje, w których zaufanie do administracji zostało już rozbudzone i dlatego wymaga odpowiedniej ochrony. Toteż w dyskursie naukowym istnieje przestrzeń dla odrębnego opracowania, w całości obejmującego zakreśloną wyżej tematykę badań.

Obecnie widoczny jest swoisty renesans badań nad zaufaniem spowodowany ponownym odkrywaniem wagi tego pojęcia. W piśmiennictwie podnosi się, że dynamiczny postęp techniczny ugruntował na pewien czas przekonanie, iż owoce rewolucji technologicznej, także w zakresie administrowania, mogą służyć jako pełnowartościowy substytut zaufania. Z czasem jednak uwidoczniła się zmiana w tym podejściu. Pojawiła

[17] Zob. np. J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 555–566; Z. Kmieciak, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny" 1997/11, s. 32–38; A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 203–212; K. Celińska-Grzegorczyk, *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. 59–66; M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2012/18, s. 155–172.

[18] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015.

[19] J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.

[20] Tamże, s. 19.

się bowiem refleksja, że nawet najbardziej wysublimowane i zaawansowane zdobycze progresu technologicznego nie są w stanie zastąpić relacji opartych na zaufaniu[21]. Rozważania prowadzone w prezentowanym opracowaniu wpisują się, w zamyśle ich Autora, w ten dyskurs.

3. Metodologia pracy

Punktem wyjścia prezentacji metodologii niniejszego opracowania jest twierdzenie, zgodnie z którym metody nauk prawnych znajdują pełne zastosowanie w refleksji naukowej nad administracją publiczną i prawem administracyjnym[22]. Wynika to m.in. z faktu, że w badaniach tych dyscyplin naukowych ich oś „(...) jest określana na podstawie nauki prawa administracyjnego (jej pojęć i uogólnień). Badane są zjawiska prawne i to również wymaga stosowania metod badawczych, właściwych naukom prawnym, a więc metody historycznej, logiczno-językowej (dogmatycznej), prawnoporównawczej"[23].

W monografii wykorzystano, w zróżnicowanym natężeniu, wszystkie z wymienionych metod badawczych. Jako metodę podstawową zastosowano dogmatyczno-prawną analizę przepisów (norm) oraz instytucji prawnych. W swoim zasadniczym zrębie jest to metoda będąca działalnością myślową, „(...) która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris*? jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach"[24]. Logiczno-językowe badanie norm oraz instytucji postępowania administracyjnego miało kluczowe znaczenie dla maksymalnie szerokiej realizacji podstawowego celu opracowania. Analizę obowiązujących

[21] Por. A. Chrisidu-Budnik, *Koncepcja zaufania* w *optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2016/9, s. 43–44.

[22] Por. J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 45.

[23] J. Borkowski, *Metody badawcze...*, s. 45.

[24] F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

regulacji dopełnia badanie orzecznictwa, przede wszystkim sądów administracyjnych oraz – w proporcjonalnie mniejszym zakresie – Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądy doktryny. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się bowiem, że analiza judykatury oraz piśmiennictwa konstytuuje metodę dogmatycznoprawną[25].

Wymaga podkreślenia, że metoda ta była wykorzystywana w pełnej świadomości obiektywnych trudności wynikających z dużego poziomu nieostrości przedmiotu badań. Podstawowym celem tej metody jest usunięcie wszelkich możliwych wątpliwości oraz dylematów interpretacyjnych, które można napotkać w różnych sytuacjach stosowania tekstu prawnego[26]. Tymczasem ogólność zasady budzenia zaufania, spowodowana w głównej mierze występowaniem w niej zwrotu niedookreślonego (ocennego), uniemożliwia wyczerpujące stypizowanie sytuacji prawnych, w których omawiana zasada znajduje zastosowanie. W konsekwencji w dotychczasowych badaniach dominuje podejście opierające się na negatywnym ujęciu tej zasady, tj. wskazywaniu – w konkretnych stanach faktycznych – działań i zachowań organów administracji publicznej naruszających dyrektywę postępowania proklamowaną przepisem art. 8 k.p.a.[27]

Fundamentalnym aspektem przeprowadzonej analizy było więc badanie przepisów prawnych, w tym rozpoznanie ich treści, oraz próba ustalenia zakresu semantycznego. Zabieg ten byłby jednak niepełny bez osadzenia badanej zasady w kontekście historycznym – dlatego analizując genezę oraz ewolucję zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, wykorzystano metodę historyczną. Jest bowiem oczywiste, że „(...) ocenianie jakiegoś zespołu norm prawnych w sposób dodatni lub ujemny, bez uwzględnienia określonego, historycznego

[25] Por. E. Knosala, *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 308–309.

[26] A. Kozak, *Dogmatycznoprawna metoda, metoda formalno-dogmatyczna, metoda tekstowa* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 15.

[27] Zob. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 69.

kontekstu politycznego wydaje się metodologicznie wątpliwe"[28]. Zresztą nawet wówczas, gdy w opracowaniu naukowym nie dochodzi do wartościowania określonej instytucji prawnej „(...) przydatne może być spojrzenie na nasz przedmiot [prawo administracyjne – przyp. J.Ch.] także i z perspektywy historycznej. Wszak i w innych dziedzinach myśli prawnej szuka się dziś dla pewnych podstawowych problemów rozwiązania, choć po części, «w ich własnej historii», w drogach, na których się one kiedyś kształtowały"[29]. Oczekiwanym rezultatem przeprowadzonego badania z zastosowaniem metody historycznej miało być udzielenie odpowiedzi na to, w jakich kierunkach ewoluowała zasada budzenia zaufania do władzy publicznej oraz w jakim stopniu zmieniała się jej normatywna treść.

Ograniczenie badań nad zasadą zaufania wyłącznie do krajowego porządku prawnego mogłoby nie dawać pełnego obrazu przedmiotu analizy. W metodologii nauk prawnych podkreśla się, że jeżeli w innych systemach i kulturach prawnych istnieją odpowiedniki rodzimych instytucji prawnych pełniące te same funkcje (zadania), to nie tylko nie należy rezygnować z ich porównywania, ale wręcz zabieg ten ma istotne walory poznawcze. Jest to koncepcja tzw. zasady funkcjonalności stanowiąca trzon metodologii komparatystyki prawniczej[30]. Innymi słowy, badania komparatystyczne opierają się na porównywaniu instytucji prawnych oraz praktyki prawniczej spełniającej w różnych systemach prawnych podobne funkcje względnie powiązanych ze sobą w inny sposób[31]. Koniecznym wymogiem zastosowania tej metody badawczej prawoznawstwa jest występowanie w co najmniej dwóch różnych systemach prawnych, zbliżonych w swojej istocie instytucji prawnych.

---

[28] K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 32.

[29] F. Longchamps*, O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. T. Cyprian, J. Górski, W. Jaśkiewicz, Z. Radwański, E. Wengerek, Warszawa–Poznań 1973, s. 99.

[30] Zob. K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo" 1972/12, s. 47.

[31] A. Kozak, *Komparatystyka prawnicza* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 25.

Z całą pewnością należy do nich koncepcja ochrony zaufania widoczna w różnych kulturach prawnych (prawo stanowione, prawo precedensowe), jak również w określonych porządkach prawnych funkcjonujących w ramach tych kultur. Chodzi tutaj o takie konstrukcje, jak: *Vertrauensschutz*, *confiance légitime* czy *legitimate expectations*, będące odpowiednikami polskiej ochrony zaufania (ochrony uzasadnionych/uprawnionych oczekiwań).

Od dłuższego czasu w badaniach administracji publicznej i prawa administracyjnego akcentuje się przydatność, a niekiedy nawet nieodzowność podejścia interdyscyplinarnego[32]. W tym kontekście mówi się o integracji badań naukowych, które mogą dotyczyć trzech kluczowych płaszczyzn: 1) współdziałania na gruncie określonej dyscypliny (np. prawa i postępowania administracyjnego); 2) kooperacji badań w obrębie różnych dziedzin prawniczych w przypadku, gdy przedmiotem analizy są te same zagadnienia badawcze (np. administracja publiczna) oraz 3) współdziałania wykraczającego poza granice dyscyplin prawniczych. W ostatniej z wymienionych płaszczyzn kooperacja może polegać albo na czerpaniu informacji z wyników badań lub metod badawczych z innych niż nauki prawne dyscyplin, albo na wspólnym prowadzeniu badań określonego zagadnienia[33]. Wszak od dawna w piśmiennictwie z zakresu teorii i filozofii prawa wskazuje się, że „(...) synteza wiedzy podstawowych działów humanistyki (historii, socjologii, ekonomii) z tradycyjną wiedzą prawniczą z płaszczyzny logiczno-językowej, jest warunkiem koniecznym ujawnienia praw, którym podlega dziedzina nauk

[32] W ocenie T. Rabskiej, „cel badań interdyscyplinarnych nad administracją – z prawnego punktu widzenia – powinny wyznaczać potrzeby prawa, wyznaczone przez zakres regulacji prawnej i jego aktualny stan. Przy takim podejściu podstawowym celem współpracy powinna być, najogólniej ujmując, ocena społecznej przydatności i efektywności norm prawnych oraz konstrukcji teoretyczno-prawnych, spojrzenie na prawo «z zewnątrz». W tym tkwią równocześnie perspektywy rozwojowe nauk prawnych", T. Rabska, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 55.

[33] Z. Leoński, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 47–48.

prawnych, postrzegana jako część globalnego procesu społecznego”[34]. W monografii zastosowano podejście interdyscyplinarne w zakresie, w jakim wykorzystano ustalenia i wnioski badawcze dotyczące pojęcia zaufania w naukach społecznych, w tym przede wszystkim w politologii, socjologii, teorii organizacji i zarządzania czy ekonomii.

4. Struktura pracy

Zakres przedmiotowy monografii, założone cele i tezy badawcze, a także zastosowana metodologia wpłynęły na układ pracy. Część merytoryczną opracowania tworzy, poza wstępem i konkluzjami podsumowującymi, sześć rozdziałów.

Z uwagi na fakt, że zaufanie jest przedmiotem (oraz narzędziem) badań innych dyscyplin niż nauki prawne, konieczne było sięgnięcie do dorobku tych nauk.

Rozważania dotyczące pojęcia zaufania w naukach społecznych stanowią centralne zagadnienie pierwszego rozdziału pracy. W tej części monografii podjęto próbę sprecyzowania pola badawczego, tj. określenia pojęcia oraz charakterystycznych cech zaufania na gruncie prawa i postępowania administracyjnego, uwzględniając w tym zakresie ustalenia oraz wnioski badawcze przedstawicieli dyscyplin społecznych.

W rozdziale drugim ukazano zasadę budzenia zaufania jako zasadę prawa. Rozważania objęły koncepcję zasad na tle ogólnej teorii prawa z uwzględnieniem poglądów polskiej oraz zagranicznej jurysprudencji, a także problematykę zasad konstytucyjnych oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Podjęto tutaj próbę ustalenia relacji konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa wobec zasady budzenia zaufania unormowanej w art. 8 k.p.a. oraz rozstrzygnięcia zakresu stosowania tej ostatniej zasady.

[34] Z. Pulka, *Stanisława Ehrlicha wersja realizmu prawniczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998/3, s. 37.

Rozdział trzeci poświęcono zasadzie budzenia zaufania w ujęciu historycznym. Szczególny nacisk położono na jej genezę, związaną z odejściem od państwa policyjnego na rzecz doktryny liberalnego państwa prawnego, a także ewolucji tej zasady – już w postaci skodyfikowanej normy prawnej – w regulacjach polskiego postępowania administracyjnego. Uwzględniono tutaj wszystkie przeobrażenia sposobów wysłowienia (brzmienia) zasady budzenia zaufania ukształtowane ingerencjami ustawodawcy.

W rozdziale czwartym podjęto próbę identyfikacji instytucji procesowych mających szczególne znaczenie dla realizacji dyrektywy postępowania unormowanej w art. 8 k.p.a. Przeprowadzone badanie pozwoliło ustalić katalog tych instytucji. Układ rozdziału podyktowany został chronologią czynności procesowych podejmowanych w toku procesu administracyjnego (ujęcie dynamiczne), zarówno w ramach postępowania gabinetowego, jak i rozprawy administracyjnej. Zakresem analizy objęto regulacje procesowe ogólnego postępowania jurysdykcyjnego (od działu I do działu IVa włącznie) z wyłączeniem działu VII (Wydawanie zaświadczeń), działu VIII (Skargi i wnioski), działu VIIIa (Europejska współpraca administracyjna) oraz działu IX (Opłaty i koszty postępowania).

Rozdział piąty ogniskuje się wokół instytucji i pojęć prawa administracyjnego, które odgrywają szczególną rolę dla urzeczywistniania zasady budzenia zaufania. Są one silnie sprzężone z postępowaniem administracyjnym, gdyż bezpośrednio dotyczą procesu realizacji norm administracyjnego prawa materialnego. Analizie poddano tutaj instytucje uznania oraz przyrzeczenia administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem jednej z jego postaci, jaką jest promesa. Ponadto w tej części pracy rozważano, czy zasada budzenia zaufania może być źródłem publicznych praw podmiotowych – jednej z najbardziej podstawowych i zarazem klasycznych instytucji prawa administracyjnego.

Przedmiotem rozdziału szóstego jest analiza zasady budzenia zaufania w ujęciu komparatystycznym. Badaniem objęto odpowiadające jej doktryny (koncepcje) występujące w prawie Unii Europejskiej, kulturze *common law* oraz prawie kontynentalnym.

* * *

Prezentowana monografia nigdy by nie powstała, gdybym nie został obdarzony zaufaniem przez ludzi oraz instytucje. Korzystając z okazji, chciałem w tym miejscu wyrazić szczególne podziękowania Panu Prof. Andrzejowi Kabatowi za wszelkie uwagi krytyczne do niniejszego tekstu, jak również niezmiernie inspirujące dla mnie, zawsze interesujące poznawczo dyskusje. Wyrażam także głęboką wdzięczność Panu Prof. Waldemarowi Hoffowi za wsparcie merytoryczne, jakie od niego otrzymywałem i niezmiennie otrzymuję. Dziękuję serdecznie Rektorowi Akademii Leona Koźmińskiego Panu Prof. Witoldowi T. Bieleckiemu oraz Prezydentowi Akademii Leona Koźmińskiego Panu Prof. Andrzejowi K. Koźmińskiemu za to, że mogę być członkiem społeczności akademickiej Uczelni. Dziękuję także Dyrektorowi Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2012–2018, Wiceprezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pani Sędzi Marii Wiśniewskiej – za życzliwość oraz stworzenie możliwości uczestnictwa w pracach Biura.

Oczywiście wyraźnie zastrzegam, że wszelkie błędy i niedociągnięcia w niniejszym opracowaniu obciążają wyłącznie mnie.

Rozdział I

ZAUFANIE W NAUKACH SPOŁECZNYCH – PRÓBA OKREŚLENIA POJĘCIA

1. Wstęp

W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji wskazuje się, że „aby prawo administracyjne mogło być skutecznym instrumentem osiągania dobra wspólnego, jego konstrukcje i modele teoretyczne powinny odpowiadać zapotrzebowaniu systemu społecznego, w którym ma obowiązywać. W systemie nauk administracyjnych ma to zapewnić interdyscyplinarna współpraca z pozostałymi dziedzinami wiedzy, których przedmiot zainteresowań obejmuje administrację publiczną – nauką administracji i nauką polityki administracyjnej"[1]. W pełni podzielając ten pogląd, pragnę wyłącznie dodać, że dobro wspólne oraz interes publiczny jako podstawowe kategorie (wartości), których osiąganie stanowi kluczowe kryterium i cel działania administracji publicznej, mogą być realizowane lepiej, a w każdym razie pełniej przy czerpaniu – tam, gdzie jest to możliwe – z różnych dyscyplin badawczych. Przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o wspomnianą przez J. Izdebskiego współpracę nauki administracji czy nauki polityki administracyjnej, ale szerzej – o te nauki, których metodologia i dorobek mogą być aplikowane do nauk prawnych i nauki administracji, a w szczególności o te nauki, które (bez)pośrednio odnoszą się

[1] J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 196.

do administracji publicznej i (lub) dotyczą (funkcjonowania) systemu norm prawa administracyjnego. Mam tutaj na myśli przede wszystkim politologię, socjologię, ekonomię, filozofię, zarządzanie czy psychologię, a więc dyscypliny badawcze tworzące trzon nauk społecznych[2].

Interdyscyplinarność dotyczy, wbrew pozorom, szczególnie mocno postępowania administracyjnego. Ponad pół wieku temu J.S. Langrod dowodził, że procedura administracyjna to „(...) zagadnienie, w którym momenty psychologiczne, socjologiczne czy ekonomiczne – a nie tylko ściśle prawne – odgrywają z natury rzeczy bardzo istotną rolę. (...) Już dawno zrozumiano, że w każdym akcie prawnym, a więc i w akcie administracyjnym (...), kształtowanie się woli (jednostkowej i [lub] zbiorowej) odgrywa rolę decydującą; a jednak z tego faktu nie wyciągnięto należytych konsekwencji w postaci śledzenia tego procesu psychologicznego, uchwycenia jego faz, badania esencji pierwiastka woli, wyrażonej w osnowie aktu (...). Okoliczność, że zagadnienie globalne przekracza granice jednej dyscypliny i wymaga podejścia pod kątem widzenia bardziej złożonym, przyczyni się walnie do tego, że je ta dyscyplina pomija i że innego nie zna, że więc pozostaje w kręgu licznych zjawisk pomijanych przez naukę, gdyż nie mieszczących się bez reszty w ramach tradycyjnego poszufladkowania jej w nauczaniu uniwersyteckim i w zadaniach naukowych”[3].

[2] S. Fundowicz i S. Wrzosek *explicite* twierdzą, że „w środowisku administratywistów coraz częściej podnoszone są głosy o konieczności nawiązywania ścisłej współpracy z przedstawicielami innych dyscyplin nauki prawa, a także przedstawicielami innych nauk w celu stworzenia wspólnej platformy poznawania procesów administrowania oraz kształtowania optymalnych struktur i metod działania administracji publicznej”, S. Fundowicz, S. Wrzosek, *Przedmowa* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. XI. Tej problematyce poświęcony był Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, który odbył się w dniach 19–22.09.2010 r. w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą, zob. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, *passim*.

[3] J.S. Langrod, *Uwagi o kodyfikacji postępowania administracyjnego w niektórych państwach*, „Państwo i Prawo” 1959/5–6, s. 895–896.

Niekwestionowanym atutem podejścia interdyscyplinarnego jest to, że pozwala ono łagodzić, a niekiedy nawet neutralizować dylematy badawcze. Przedstawiciele nauk społecznych podkreślają, że ich podstawową cechą pozostaje „(...) zróżnicowanie (intra- i interdyscyplinarne) przejawiające się wielością stanowisk, teorii, orientacji czy paradygmatów. (...) Przejawem owego zróżnicowania jest występowanie w naukach społecznych wielu dylematów. Dylematy te są w gruncie rzeczy przedmiotem sporów między uczonymi opowiadającymi się za określonym rozwiązaniem (...) konkretnych problemów poznawczych ontologicznych i metodologicznych, nurtujących nauki społeczne. (...) Występujące w naukach społecznych zróżnicowanie w wyjaśnianiu, interpretacji i rozumieniu zjawisk będących przedmiotem badań tych nauk, które tworzy ich specyfikę, może być zatem nie tylko przyczyną sporów, ale także produktywnym sposobem poszerzania naszych horyzontów poznawczych, budowania nowych hipotez i ich falsyfikacji”[4].

Jednocześnie, w celu metodologicznego uściślenia, należy podkreślić, że warunkiem przełamywania wspomnianych barier badawczych jest nie tyle perspektywa transdyscyplinarna polegająca na kwestionowaniu dotychczasowych (tradycyjnie utrwalonych) granic poszczególnych nauk[5], ile właśnie orientacja interdyscyplinarna ukierunkowana na wychodzenie poza granice jednej dyscypliny badawczej w celu pełniejszej analizy badanego problemu[6]. Wszak wiedza jest gromadzona w ramach różnych dyscyplin nauk społecznych[7].

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że analiza jurydyczna i badanie zagadnienia, jakim jest zaufanie, nie powinny i nie mogą być prowadzone w oderwaniu (odseparowaniu) od dorobku tych nauk społecznych, które koncentrują swoją uwagę na zaufaniu jako przedmiocie badań (dodajmy, że nierzadko przedmiocie autonomicznym). Zaufanie

[4] P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa 2011, s. 380–381.

[5] J. Tobaszewska, „*Wędrujące pojęcia*”. *Koncepcja Mieke Bal – przykład inter- czy transdyscyplinarności*?, „Studia Europaea Gnesnensia” 2013/8, s. 115.

[6] J. Tobaszewska, „*Wędrujące pojęcia*...”, s. 117.

[7] Tak R. Matera, *Wybrane argumenty na rzecz interdyscyplinarności badań na styku nauk ekonomicznych i politycznych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013/4(11), s. 17.

stanowi nie tylko kategorię normatywną (występującą w przepisach aktów normatywnych), ale także pojęcie pozostające w polu zainteresowań innych niż prawo nauk społecznych. Dorobek tych nauk może przybliżyć nas do pełniejszej konceptualizacji pojęcia zaufania oraz jego charakterystycznych cech. Jest to problematyka, którą podejmuję w niniejszym rozdziale.

2. Zaufanie w naukach społecznych – uwagi wprowadzające

Zaufanie jako przedmiot badań różnych dyscyplin badawczych prowadzonych w różnych okresach historycznych i przy zastosowaniu zróżnicowanej metodologii (także w ramach poszczególnych nauk) doczekało się wielu – niekiedy bardzo odmiennych – definicji i podejść badawczych. W literaturze wskazuje się na dwa dominujące i zarazem generalne podejścia do omawianego zagadnienia.

Pierwsza orientacja postrzega zaufanie jako stosunkowo mocno ustabilizowaną skłonność, która nie daje się łatwo zmieniać wskutek codziennych doświadczeń. Zaufanie jest tutaj równoznaczne z podatnością, kojarzoną z psychologiczną cechą lub skłonnością nabytą ewolucyjnie (w trakcie rozwoju człowieka). Tymczasem drugie podejście traktuje zaufanie w kategoriach perspektywy społecznego przyswajania (uczenia się) – w tym ujęciu ludzie, czerpiąc z własnych doświadczeń o charakterze lokalnym (rodzinnych, sąsiedzkich etc.), budują oceny ogólnego zaufania[8].

W bardziej szczegółowym ujęciu typologia perspektyw i podejść badawczych do problematyki zaufania obejmuje cztery kategorie nurtów pozycjonujących zaufanie jako: 1) indywidualny przymiot; 2) sposób postępowania; 3) cechy okoliczności (sytuacji) oraz 4) urządzenie instytucjonalne. W nurcie badawczym zaufania postrzeganego jako przymiot

[8] J.L. Glanville, P. Paxton, *How do We learn to Trust? A confirmatory Tetrad Analysis of the Source of Generalized Trust*, „Social Psychology Quarterly" 2007/70(3), s. 231–232 i przywołana tam literatura.

jednostki podstawowe znaczenie ma zaufanie do motywacji innych osób oraz badanie cech jednostki przesądzających o tym, że jest ona godna zaufania. Perspektywa utożsamiająca zaufanie ze sposobem postępowania wiąże wysoki poziom zaufania ze współpracą (kooperacją), a niski poziom zaufania – z rywalizacją. Z kolei podejście do zaufania jako do cechy okoliczności wskazuje, że zaufanie jest konieczne wyłącznie w warunkach wzajemnych zależności czy niepewności związanej z wyborami dokonywanymi przez innych. I wreszcie zaufanie jako urządzenie instytucjonalne dotyczy stosowania umów, sankcji albo procedur prawnych jako zamienników (substytutów) zastępujących zaufanie międzyludzkie [9].

Dodatkowo nauki społeczne wprowadzają zróżnicowane płaszczyzny badawcze zaufania. Jedynie tytułem przykładu wskażmy, że zaufanie – w powyższym kontekście – może być analizowane w układzie horyzontalnym (między obywatelami, ludźmi) i wertykalnym (między obywatelami a władzą); może być badane „głęboko" (gruntownie) lub „płytko" (powierzchownie); interpersonalnie lub systemowo albo badania nad zaufaniem można prowadzić indywidualnie, tj. względem poszczególnych członków określonej grupy społecznej, lub generalnie, tj. wobec całego społeczeństwa[10]. Ponadto zaufanie można analizować na gruncie lokalnym, regionalnym, krajowym czy międzynarodowym (stosunki międzynarodowe), z tym że w tym ostatnim przypadku problematyka badania zaufania obejmuje nie tylko stosunki między państwami, lecz również między państwami a organizacjami czy innymi podmiotami stosunków międzynarodowych (np. korporacjami, przedsiębiorstwami).

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia metodologii pomiaru poziomu zaufania. Na tym tle można wyodrębnić dwie wiodące metody. Najbardziej powszechnym sposobem jest badanie w formie procesu ankietowania (wywiadu). Opiera się ono na udzielaniu odpowiedzi przez respondentów na pytania, ale badacze wskazują na trudności w ich ewaluacji

[9] S.B. Sitkin, N.L. Roth, *Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic „Remedies" for Trust/Distrust*, „Organization Science" 1993/4(3), s. 368–369 i przywołana tam literatura.

[10] Zob. J.S. Maloy, *Two Concepts of Trust*, „The Journal of Politics" 2009/71(2), s. 493.

ze względu na fakt, że są one z jednej strony zbyt ogólne, natomiast z drugiej strony – ukierunkowane na określone, ściśle wskazane postawy. Innym sposobem pomiaru poziomu zaufania jest prowadzenie eksperymentów z wykorzystywaniem nagród finansowych[11]. Chodzi tutaj w szczególności o stosowanie wynagrodzenia jako bodźca zwiększającego zaangażowanie i wysiłki (determinację) badanych podmiotów[12]. Niewątpliwą wadą tego rodzaju analiz jest ich niereprezentatywność (z reguły uczestniczą w nich wyselekcjonowane podmioty, np. studenci), a w konsekwencji ograniczony zasięg[13].

Zaufanie należy do tych pojęć, które wyróżniają się – właśnie ze względu na swój interdyscyplinarny charakter, wielością płaszczyzn badawczych i złożoną metodologią badawczą – możliwością przypisania im wielu zróżnicowanych definicji. Ta ogólna konstatacja wieńcząca powyższe uwagi dotyczące perspektyw badawczych omawianego pojęcia nie oznacza bynajmniej rezygnacji z konceptualizacji zaufania. Wprawdzie nadmierna wielość definicji może komplikować jednoznaczne (klarowne) sformułowanie definiensa, to jednak przegląd definicji zaufania, przynajmniej w elementarnym zakresie[14], pozwoli – jak się wydaje – uchwycić ogólny obraz i wskazać jego cechy konstytutywne.

3. Zaufanie w naukach politycznych

Zdaniem P. Sztompki, czołowego badacza zaufania w Polsce, należy ono obecnie do fundamentalnych zagadnień pozostających w nurcie głównych zainteresowań socjologii. Jak jednak wskazuje Autor: „socjologicz-

[11] J. Ermisch, D. Gambetta, H. Laurie, Th. Siedler, N. Uhrig, *Measuring people's trust*, „Journal Article Journal of the Royal Statistical Society", Series A (Statistics in Society) 2009, s. 750.

[12] Zob. np. S.E. Bonner, G.B. Sprinkle, *The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research*, „Accounting, Organizations and Society" 2002/27, s. 303–345.

[13] J. Ermisch, D. Gambetta, H. Laurie, Th. Siedler, N. Uhrig, *Measuring*..., s. 750.

[14] W toku prowadzonego wywodu będę starał się uwzględniać najbardziej znane, powszechne i – moim zdaniem – reprezentatywne poglądy na zaufanie prezentowane przez przedstawicieli nauk społecznych.

ne badania nad zaufaniem zyskały znaczną autonomię w porównaniu z zainteresowaniami psychologii społecznej, ekonomii i politologii, gdzie temat ten był podejmowany wcześniej"[15]. O ile więc zaufanie stanowi istotny obszar analityczny w socjologii, co wynika z faktu, że jest ono kategorią kluczową dla zrozumienia społecznej egzystencji ludzi[16], o tyle źródeł zainteresowań badawczych tym zagadnieniem należy poszukiwać w innych niż socjologia naukach społecznych.

W pierwszej kolejności zajmijmy się naukami politycznymi. Wybitny przedstawiciel tej dyscypliny badawczej, R. Hardin, postrzega zaufanie jako koncepcję zawierających się korzyści (*encapsulated interest*). Jego zdaniem „podmiot, który obdarzono zaufaniem ma motywację do tego, aby być wiarygodnym, motywację, która jest ugruntowana w wartości, jaką jest podtrzymanie tej relacji w przyszłości. Oznacza to, że tobie ufam, bo mój interes zawiera się w twoim interesie, a więc, że ty masz interes w podtrzymywaniu mojego zaufania"[17]. Krótko mówiąc, ufamy wszystkim tym, z którymi łączy nas jakaś trwająca (istniejąca) relacja[18].

Tak pojmowane zaufanie obejmuje kilka aspektów. Przede wszystkim jest ono relacją trzech elementów: podmiot ufa innemu podmiotowi w tym znaczeniu, że drugi z podmiotów podejmie (wykona) jakąś czynność (relacja dwóch podmiotów i działania). Zaufanie może być powiązane ze współpracą. Ufać komuś to znaczy znać kogoś, wiedzieć o tej osobie określone rzeczy – generalnie rzeczy, które powodują, że takiej osobie się ufa i że jest ona wiarygodna. Współdziałanie z tą osobą może przynieść korzyści. Wreszcie działanie we wspólnym interesie może powodować ryzyko, ponieważ działając w ufności, pozostawiamy innym podmiotom pewien zakres swobody w oddziaływaniu na nasze interesy. Wiąże się z tym ryzyko nadużycia tej swobody[19].

---

[15] P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 11. Natomiast najwięcej publikacji dotyczących zaufania wyszło spod piór socjologów, zob. R. Hardin, *Trust and Trustworthiness*, New York 2002, s. XIX.

[16] P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 12–13.

[17] R. Hardin, *Trust...*, s. 3.

[18] R. Hardin, *Trust...*, s. 3.

[19] R. Hardin, *Trust...*, s. 7–12.

Jak wskazuje J.S. Maloy, koncepcja zaufania jako zawierających się korzyści użyta do politologicznych badań nad zaufaniem dała asumpt do sformułowania m.in. wniosku, że zaufanie może pobudzać współpracę na poziomie interpersonalnym (między indywidualnymi podmiotami), ale niekoniecznie jest ono niezbędnym warunkiem współpracy na poziomie społecznym czy organizacyjnym[20]. Zresztą sam R. Hardin raczej akcentuje, że problemem nie jest kryzys zaufania, ale brak wiarygodności (reputacji)[21]. W jego ocenie paradoksalnie demokracja i instytucje demokratyczne działają lepiej w obliczu braku zaufania, gdyż nieufność jest czynnikiem, który wzajemnie powściąga (ogranicza) działania różnych władz[22] – R. Hardin posługuje się w tym kontekście pojęciem „liberalnej teorii nieufności"[23]. Inaczej rzecz ujmując, zaufanie jest kluczowym czynnikiem zapewniającym równowagę władz.

Mówiąc o koncepcji zaufania R. Hardina, nie można tracić z pola widzenia faktu, że została ona sformułowana w kontekście założeń i konkluzji badawczych przedstawicieli nauk politycznych dotyczących kapitału społecznego. Kapitał społeczny to „(...) umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów"[24]. Zdaniem F. Fukuyamy, kapitał społeczny warunkuje rozwój gospodarczy (dobrobyt) i „(...) jest zdolnością wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części"[25]. Natomiast samo zaufanie określa Fukuyama jako „(...) mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie oparte na wspólnie wyznawanych normach. Normy te mogą obejmować głęboko zakorzenione wartości dotyczące Boga i sprawiedliwości, a także świeckie formy regulacji, np. standardy obowiązujące w danej profesji lub przyjęte normy zachowania"[26]. Także

[20] J. S. Maloy, *Two Concepts*..., s. 494.

[21] R. Hardin, *Zaufanie*..., s. 8, zob. też. R. Hardin, *Trustworthiness*, „Ethics" 1996/107(1), s. 28.

[22] Zob. S. Maloy, *Two Concepts*..., s. 494.

[23] Zob. R. Hardin, *Zaufanie*..., s. 144–163.

[24] F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłumaczenie z języka angielskiego L. i A. Śliwa, Warszawa 1997, s. 20.

[25] F. Fukuyama, *Zaufanie*..., s. 39.

[26] F. Fukuyama, *Zaufanie*..., s. 38.

w ocenie R. Putnama zaufanie jest formą kapitału społecznego, gdyż kapitał społeczny odnosi się „(...) do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa ułatwiając skoordynowane działania (...)"[27].

Jednym z bardziej istotnych (oraz tradycyjnych) obszarów badawczych zaufania w naukach politycznych jest zaufanie do instytucji politycznych (*political trust*), które – w najbardziej ogólnym ujęciu – sprowadza się do problematyki zaufania obywateli i jego pomiaru do kluczowych instytucji państwa (w tym także ich pracowników i funkcjonariuszy), takich jak rząd, parlament, prezydent etc. Badania te obejmują swoim zakresem nie tylko instytucje narodowe, ale także instytucje międzynarodowe (ponadnarodowe)[28].

Zaufanie polityczne może być pojmowane jako emocjonalne lub świadome nastawienie do szeroko pojętej władzy: ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej[29]. W bardziej szczegółowym ujęciu zaufanie polityczne jest definiowane jako stan, w którym – w ocenie ludzi (obywateli) – rząd podejmuje działania zgodne z ich oczekiwaniami[30].

Wśród przedstawicieli nauk politycznych panuje raczej powszechne przekonanie, że zaufanie polityczne jest fundamentem funkcjonowania ustroju demokratycznego[31]. Część badaczy i obserwatorów rzeczywistości politycznej twierdzi, że zaufanie do instytucji politycznych jest czynnikiem umożliwiającym tym instytucjom oraz politykom osiąganie ich celów. Przyjmuje się, że „nieracjonalny, niesprawiedliwy i skorumpowany system administracji publicznej idzie w parze z niskim poziomem kapitału społecznego, szczególnie jeśli mierzy się go jako

[27] R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, przekład J. Szacki, Kraków 1995, s. 258.

[28] Zob. np. J. Hudson*, Institutional trust and subjective well-being across the EU*, „Kyklos. International Review for Social Sciences" 2006/59(1), s. 43–62.

[29] Por. A.H. Miller, *Political Issues and Trust in Government: 1964–1970*, „The American Political Science Review" 1974/68(3), s, 952.

[30] M.J. Hetherington, *Why Trust Matters*..., s. 9.

[31] M.J. Hetherington, *The Political Relevance of Political Trust*, „The American Political Science Review" 1998/92(4), s. 792.

uogólnione zaufanie"[32]. *A contario* zaufanie, jakim są obdarzane instytucje władzy publicznej, pozwala bardziej skutecznie wykonywać administrację publiczną (dobrowolnie, bez przymusu) i lepiej osiągać (realizować) interes publiczny. Z kolei niektórzy politolodzy utożsamiają zaufanie polityczne z gotowością ludzi do podążania za przywództwem (politycznym) innych[33]. Zdaniem E. Ostrom, laureatki Nagrody Nobla w dziedzinie nauk politycznych i ekonomii politycznej, obywatele wyzuci z zaufania względem siebie i w dodatku jeszcze mniej ufni w działania rządu stanowią zagrożenie dla demokratycznego ładu ze względu na fakt, że zaufanie odgrywa kluczową rolę w rozwiązywaniu dylematów społecznych[34]. W ocenie Autorki zaufanie – w kontekście dylematów społecznych – ma wpływ na to, czy jednostka jest skłonna do podjęcia długofalowej współpracy w nadziei, że zostanie ona odwzajemniona[35]. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że dylematy społeczne występują wówczas, gdy jednostki w sytuacji współzależności społecznej stają przed wyborem, czy maksymalizacja ich krótkoterminowych (doraźnych, bieżących) interesów przynosi im korzyści, pozostawiając innych w gorszej sytuacji[36]. Oznacza to, że wybory indywidualne jednego członka jakiejś wspólnoty (np. lokalnej, regionalnej lub całego społeczeństwa) mogą być wprawdzie korzystne dla tej jednostki, ale niekoniecznie pokrywa się to z interesem publicznym, zwłaszcza jeśli za postępowaniem jednostki podąży większa liczba ludzi[37].

Początkowo kryteriami ewaluacyjnymi poziomu zaufania społecznego do instytucji politycznych były kwestie głównie etyczne, przede wszystkim uczciwość oraz inne cechy funkcjonariuszy publicznych. Następnie kryteria te zostały rozciągnięte na aspekty prakseologiczne (sprawność

[32] B. Rothstein, D. Stolle, *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*, „Comparative Politics" 2008/4(40), s. 445.

[33] Zob. M. J. Hetherington, *Why Trust*..., s. 9 i przywołana tam literatura.

[34] E. Ostrom, *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, „American Political Science Review" 1998/92(1), s. 18.

[35] E. Ostrom, *A Behavioral*..., s. 12.

[36] E. Ostrom, *A Behavioral*..., s. 1.

[37] Np. ktoś wyrzuca śmiecie do lasu, a więc nie musi płacić za ich odbiór (realizuje w ten sposób swój interes partykularny), ale traci na tym więcej osób, ponieważ zanieczyszczone zostaje dobro używane wspólnie (kolektywnie), jakim jest środowisko naturalne.

działania), a także prawidłowość podejmowanych przez pracowników instytucji decyzji (wyborów)[38]. Obecnie zaufanie do instytucji politycznych jest postrzegane i mierzone na trzy różne sposoby. Pierwszy sposób polega na określeniu zakresu, w jakim instytucje i politycy są odbierani przez obywateli jako postępujący etycznie i pełniący swoje funkcje w sposób efektywny (skuteczny). Drugie podejście polega na ustaleniu, w jakim stopniu obywatele dostrzegają, że ich interesy reprezentują aktorzy polityczni. Trzecie podejście zasadza się na przekonaniu, że wiarygodność jest zagadnieniem otwartym w zakresie, w jakim obywatele sami decydują, komu zaufać[39].

W naukach politycznych funkcjonuje pogląd, że zaufanie do instytucji politycznych jest stanem pożądanym nie tylko z punktu widzenia aktorów politycznych (instytucji czy polityków), lecz również z punktu widzenia samych obywateli oraz ich zrzeszeń. Jego przeciwieństwem jest brak zaufania (względnie niski poziom zaufania), który – w stopniu znacząco negatywnym – determinuje funkcjonowanie wyżej wymienionych podmiotów. Nawiasem mówiąc, na tym tle koncepcja R. Hardina o braku zaufania jako konstruktywnym bodźcu równoważącym władze jawi się jako swoista. Ugruntowane badania z zakresu nauk politycznych potwierdzają bowiem, że brak zaufania politycznego lub jego deficyt pociąga za sobą wiele niepożądanych następstw. W szczególności zwraca się uwagę, że niski poziom zaufania sprawia, iż społeczeństwo jest niezadowolone ze swoich przywódców, co z kolei przekłada się na niepowodzenie we wdrażaniu proponowanych przez nich działań, a także wzmaga opór obywateli w zakresie realizacji kontrowersyjnych lub kosztownych koncepcji politycznych[40]. Brak zaufania do instytucji politycznych m.in. „(...) destabilizuje utrwaloną politykę wyborczą i partie polityczne zwiększając poparcie dla inicjatyw antyrządowych (...), wzmaga krótkowzroczność wyborców i polityków, obniża poziom

[38] D.E. Stokes, *Popular Evaluations of Government: An Empirical Assessment* [w:] *Ethics and Bigness: Scientific, Academic, Religious, Political, and Military*, red. H. Cleveland, H.D. Lasswell, New York 1962, s. 64.

[39] Zob. M. Levi, L. Stoker, *Political trust and trustworthiness*, „Annual Review of Political Science" 2000/3, s. 475–507.

[40] A. Wroe, N. Allen, S. Birch, *The role of political trust in conditioning perceptions of corruption*, „European Political Science Review" 2013/5(2), s. 177.

prawdopodobieństwa, że obywatele będą postępować zgodnie z prawem, normami i zasadami, np. w sprawach podatkowych; zwiększa koszty transakcji; zmniejsza pulę kompetentnych ludzi, spośród których wywodzą się politycy i urzędnicy; jest kojarzony z unikaniem podejmowania trudnych decyzji politycznych (...)"[41].

4. Zaufanie w socjologii

O ile w naukach politycznych ważnym kierunkiem badań pozostaje zaufanie do instytucji politycznych (zaufanie polityczne), o tyle w socjologii dominuje, w zakresie badań nad zaufaniem, paradygmat badania i analizy tzw. zaufania społecznego (*social trust*). Jak podkreśla K. Newton, mimo wielu niewątpliwych podobieństw, między tymi pojęciami istnieją także kardynalne różnice. Z jednej strony zarówno zaufanie społeczne, jak i zaufanie do instytucji politycznych wydają się być odzwierciedleniem zewnętrznych lub obiektywnych uwarunkowań. Z drugiej natomiast strony, biorąc pod uwagę fakt, że zaufanie społeczne jest kojarzone ze zmiennymi pomiaru społecznego i ekonomicznego dobrobytu, zaufanie polityczne jest silniej powiązane z parametrami wskazującymi na zainteresowanie polityką, dumą z obowiązującego systemu politycznego czy wiarą w transparentny rząd[42].

Nieco inaczej ujmuje ten aspekt M.J. Hetherington, który także dowodzi, że zaufanie polityczne i zaufanie społeczne stanowią dwa odrębne (autonomiczne) pojęcia. Jego zdaniem, „(...) stosunkowo łatwo można wskazać ludzi, którzy ufają innym ludziom, ale nie ufają rządowi, a także – nieco trudniej, ale jednak – ludzi, którzy ufają rządowi, a nie ufają innym ludziom. Istotnie, w aspekcie empirycznym, pomiary politycznego i społecznego zaufania są ze sobą dość luźno skorelowane, a ponadto zawierają dość istotne pojęciowe różnice (...). Dodatkowo społeczne i polityczne zaufanie odnoszą się do różnych aspektów. Robert Putnam (...) wraz z innymi badaczami wykazali, że zaufanie społeczne wpływa

[41] A. Wroe, N. Allen, S. Birch, *The role of political...*, s. 178.

[42] K. Newton, *Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy*, „International Political Science Review" 2001/22(2), s. 205.

na większe zaangażowanie w głosowanie oraz politykę, podczas gdy zaufanie polityczne – niekoniecznie"[43].

Abstrahując w tej chwili od dalszego piętrzenia różnic między zaufaniem społecznym i politycznym, należy wyjaśnić, że pierwsze z nich określa się syntetycznie jako „(...) oczekiwania pod adresem kategorii społecznych, grup społecznych i ról społecznych, niezależnie od indywidualnych cech konkretnych osób"[44]. W Polsce zaufanie społeczne badane jest rokrocznie na trzech płaszczyznach: 1) zaufania między obywatelami, którzy się nie znają; 2) zaufania w ramach najbliższego otoczenia oraz 3) zaufania do instytucji i organizacji publicznych[45].

W socjologii wyodrębnia się dwie ogólne orientacje w badaniu zaufania społecznego. W podejściu socjo-psychologicznym zaufanie społeczne jest indywidualną cechą jednostek wyuczoną we wczesnym dzieciństwie i utrzymującą się w późniejszym okresie życia. Jest ono częścią szerszego zespołu cech osobowości obejmujących optymizm, wiarę we współpracę między ludźmi i przekonanie, że jednostki mogą przezwyciężać różnice i prowadzić satysfakcjonujące życie społeczne[46]. Zaufanie w ujęciu socjo-psychologicznym związane jest z takimi cechami demograficznymi, jak klasa społeczna, wykształcenie, przychód, wiek czy płeć[47].

Jeden z czołowych przedstawicieli tego nurtu, E.M. Uslaner, rozróżnia dwa rodzaje zaufania: zindywidualizowne (*particularized trust*) oraz powszechne (*general trust*). Pierwsze z nich, jego zdaniem, obejmuje zaufanie między ludźmi najbardziej do siebie podobnymi. Niesie ono za sobą niewielkie ryzyko, ale nie prowadzi do tętniącego życiem, lepszego prosperowania poszczególnych jednostek oraz wspólnot ludzi. Jest to rodzaj zaufania typowy dla społeczeństw funkcjonujących w reżimach autorytarnych i totalitarnych. Sprawia ono, że ludzie wycofują się z życia

[43] M.J. Hetherington, *Why Trust*..., s. 9.

[44] P. Sztompka, *Zaufanie*..., s. 148.

[45] Zob. coroczne komunikaty z badań dotyczących zaufania społecznego, publikowane na stronie internetowej Centrum Badania Opinii Społecznej.

[46] J. Delhey, K. Newton, *Who trusts? The origins of social trust in seven societies*, „European Societies" 2003/5(2), s. 95.

[47] J. Delhey, K. Newton, *Who trusts*..., s. 94.

publicznego. Z kolei zaufanie powszechne kwitnie w ustrojach demokratycznych i sprawia, że ludzie są bardziej skłonni do angażowania się w społeczności i aprobowania moralnych zobowiązań[48]. Rozwijając ten dychotomiczny podział zaufania, Uslaner wskazuje, że „większość dyskusji na temat zaufania koncentruje się na strategicznych lub instrumentalnych powodach ufania innym. Jeżeli dochowałeś swoich obietnic w przeszłości, zaufam tobie. Jeżeli ich nie dochowałeś, nie będę tobie ufał. W tym aspekcie zaufanie jest szacowaniem prawdopodobieństwa, że ktoś dochowa obietnic, okaże się wiarygodnym (...). Ale jest także inna strona zaufania, która nie opiera się na doświadczeniu, i jest to wiara w obcych, wiara w to, że większości ludzi można zaufać (...)"[49]. Tę wiarę Uslaner określa mianem moralnych podstaw zaufania[50].

Druga z sygnalizowanych wcześniej orientacji zaufania społecznego „(...) postrzega je raczej jako cechę społeczeństwa, aniżeli jednostki. Zaufanie jest nie tyle fundamentalną cechą osobowości jednostek, ile raczej jednostki uczestniczą, przyczyniają się albo korzystają z kultury zaufania lub ze społecznych bądź politycznych instytucji, które sprzyjają rozwojowi postaw i zachowań nastawionych na ufność"[51]. Podejście to koresponduje z ustaleniami badawczymi R. Putnuma czy R. Hardina[52], albowiem jego centralnym punktem jest twierdzenie, że zaufanie jest ściśle powiązane z systemem społecznym, w tym z funkcjonującymi w jego ramach instytucjami.

A. Giddens określa zaufanie jako „(...) zawierzenie wiarygodności człowieka czy systemu w odniesieniu do danej sytuacji czy wydarzenia, w których zawierzenie jest wyrazem wiary w prawość lub miłość drugiej osoby, bądź w poprawność abstrakcyjnych założeń (wiedzę techniczną)"[53]. W jego ocenie tak rozumiane zaufanie istnieje – w wa-

[48] E.M. Uslaner, *Democracy and Social Capital* [w:] *Democracy and Trust*, red. E. Warren, Cambridge 1999, s. 122–123.

[49] E.M. Uslaner, *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge 2002, s. 3.

[50] E.M. Uslaner, *The Moral...*, s. 3.

[51] J. Delhey, K. Newton, *Who trusts...*, s. 96.

[52] J. Delhey, K. Newton, *Who trusts...*, s. 96 i przywołana tam literatura.

[53] A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, przekład E. Klekot, Kraków 2008, s. 24–25.

runkach nowoczesności – zasadniczo w dwóch kontekstach. Pierwszy kontekst to ogólna świadomość, że działanie ludzi (wpływ technologii na świat materialny) jest tworzone społecznie, a nie wpisane w naturę lub wpływy boskie. Natomiast drugi kontekst obejmuje szerokie przekształcenia zakresu ludzkich działań. Przekształcenia te wynikają z dynamiki nowoczesnych instytucji społecznych[54].

Uwzględniając koncepcję zaufania m.in. A. Giddensa, B. Misztal dowodzi, że zaufanie odgrywa wiele zróżnicowanych i niezmiernie doniosłych społecznie funkcji. Jak wskazuje ta przedstawicielka socjologii, może być ono dyskretnym podłożem dla dobrze funkcjonującej, sprawnej współpracy, może ono leżeć u podstaw rozwiązania tzw. efektu gapowicza[55], czy może także ułatwiać godzenie interesów jednostki z interesami innych osób. Ponadto zaufanie umożliwia porozumiewanie się i dialog[56]. Należy dodać, że zaufanie jest istotnym czynnikiem umożliwiającym osiąganie przez rozmaite wspólnoty (zrzeszenia) ludzi wspólnych celów nawet wówczas, gdy są one ryzykowne lub wręcz – niebezpieczne. Takie działanie umożliwiają sieci zaufania „(...) składające się z rozgałęzionych powiązań międzyludzkich, opartych głównie na silnych więziach, w ramach których ludzie wystawiają cenne, doniosłe, długofalowe środki i przedsięwzięcia na ryzyko nadużyć, pomyłek lub klęsk innych ludzi"[57]. Są to sieci, w których występują olbrzymie ilości wzajemnego zaufania; ludzie znajdują w nich oparcie przy długoterminowych przedsięwzięciach, takich jak wychowywanie dzieci, tworzenie wspólnot religijnych czy wspólnot politycznych. Charakterystyczną cechą tych sieci jest to,

[54] A. Giddens, *Konsekwencje...*, s. 25.

[55] Efekt ten dotyczy korzystania z dóbr publicznych, tj. dóbr używanych wspólnie (kolektywnie). Zakłada on, że istnieją ludzie, którzy nie chcą opłacać korzystania z tych dóbr lub unikają płacenia podatków (np. korzystanie z komunikacji miejskiej bez biletu upoważniającego do przejazdu). Przekroczenie masy krytycznej liczby tzw. gapowiczów prowadzi do zachwiania tych dóbr.

[56] B. Misztal, *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*, Cambridge 1996, s. 65–95.

[57] Ch. Tilly, *Trust and Rule*, Cambridge 2005, s. 12. Jako przykład Tilly wskazuje piratów czy grupę chrześcijańską Waldensów, którzy na przestrzeni wieków doznawali prześladowań, a jednak trwali we wspólnocie.

że ich członkowie powierzają rzeczy o doniosłym znaczeniu innym członkom tych sieci, licząc na ich rzetelność (kompetentność)[58].

Socjologowie, poza sieciami zaufania, bezpośrednio wiążą omawiane w tym rozdziale zagadnienie z oczekiwaniami. Jest to podyktowane tym, że oczekiwania (*expectations*) mogą być pojęciem ułatwiającym percepcję oraz zrozumienie istoty zaufania. Zdaniem B. Barbera zaufanie „(...) oznacza oczekiwania, internalizowane przez wszystkich ludzi w społeczeństwie, że naturalny porządek – fizyczny oraz biologiczny – jak i moralny będzie trwał i że będzie mniej lub bardziej realizowany"[59]. Badacz ten wyodrębnia trzy rodzaje oczekiwań związanych z najbardziej istotnymi znaczeniami pojęcia zaufania. W pierwszej kolejności jest to właśnie ogólne oczekiwanie trwałości i realizowania naturalnego i moralnego porządku społecznego. Drugim rodzajem są oczekiwania rzetelnego wykonywania zadań przez tych, którzy są z nami zaangażowani w społeczne relacje oraz wzajemne powiązania. Ostatni rodzaj oczekiwań zakłada, że partnerzy interakcji społecznych będą wykonywać powierzone im zadania i obowiązki, a więc niekiedy będą przedkładali interesy osób trzecich ponad interesy własne[60].

Widoczna w naukach politycznych i socjologii tendencja do kojarzenia zaufania z kapitałem społecznym determinuje sposób percepcji zaufania, traktując je jako zmienną. Niektórzy przedstawiciele socjologii postulują postrzeganie zaufania w kategoriach procesu jego budowania, pogłębiania oraz podtrzymywania[61]. W tej perspektywie „zaufanie jest procesem ciągłego, projektowanego oczekiwania na niezawodność działań innego podmiotu, opartego na 1) reputacji partnera i aktora, 2) ocenie bieżących okoliczności tego działania, 3) założeń dotyczących działań partnera, 4) wiary w moralność i uczciwość drugiej strony"[62].

---

[58] Ch. Tilly, *Trust Networks in Transnational Migration*, „Sociological Forum" 2007/22(1), s. 5.

[59] B. Barber, *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick 1983, s. 9.

[60] B. Barber, *The Logic...*, s. 9.

[61] D. Khodyakov, *Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach,* „Sociology" 2007/4(1), s. 124.

[62] D. Khodyakov, *Trust...*, s. 126.

5. Zaufanie w nauce administracji

Analiza zaufania byłaby niepełna bez uwzględnienia tego zagadnienia w dyscyplinie zajmującej się organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej. Przystępując do bardziej szczegółowych refleksji, wypada poczynić w tym miejscu dwa zastrzeżenia, oba o charakterze metodologicznym.

Po pierwsze, nauka administracji jest wprawdzie dziedziną naukową odrębną od prawa, gdyż posiada własne metody badawcze oraz przedmiot badań (administracja w jej uwarunkowaniach prawnych i pozaprawnych)[63], ale równocześnie jest ona „(...) dyscypliną naukową pozostającą w kręgu nauk prawnych, odnoszącą i weryfikującą swe wyniki badawcze na gruncie prawa powszechnie obowiązującego"[64]. Z uwagi na fakt, że całe opracowanie poświęcone jest budzeniu zaufania jako ogólnej zasadzie postępowania przed organami administracji publicznej, w tym miejscu ograniczę się jedynie do rudymentarnych aspektów zagadnienia zaufania na gruncie nauki administracji.

Po drugie, lokuję tę część monografii po podrozdziałach poświęconych politologii oraz socjologii, ponieważ – na co zwraca się uwagę w piśmiennictwie – zaufanie było badane w tych dziedzinach chronologicznie wcześniej niż w nauce administracji. Jest to podyktowane tym, że „(...) w porównaniu do innych wiodących koncepcji w administracji publicznej, takich jak legalność, odpowiedzialność, skuteczność, dyskrecjonalność i partycypacja społeczna, zaufanie dopiero od niedawna jest przedmiotem zainteresowań. Uwaga, którą poświęca się zaufaniu, wynika z postrzegania go jako nie tylko istotnej wartości, lecz również jako katalizatora umożliwiającego redukowanie napięć występujących między kluczowymi wartościami, np. wyważania odpowiedzialności oraz dyskrecjonalności"[65]. Równoważenie odpowiedzialności organów władzy (administracji) publicznej oraz ich pracowników z wzrastającym

[63] J. Boć, *Wprowadzenie* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 15.
[64] J. Boć, *Wprowadzenie*..., s. 15.
[65] E. Choudhury, *Trust in Administration An Integrative Approach to Optimal Trust*, „Administration & Society" 2008/40(6), s. 586–587.

znaczeniem działań opartych na władzy dyskrecjonalnej jest kluczowym zagadnieniem związanym z zaufaniem we współczesnej administracji publicznej. Rozwiązanie tego złożonego problemu może tkwić w wypracowaniu modelu zaufania publicznego osadzonego w kontekście instytucjonalnym[66]. Jest to model „(...) wyraźnie sugerujący, że kompetencje stanowią, obok innych aspektów ukierunkowanych na zwiększenie politycznej odpowiedzialności (np. wiarygodnego zaangażowania oraz uczciwości), równie ważny wymiar wiarygodności władz"[67].

Zaufanie w teorii administracji jest określane jako celowa postawa polegająca na wstrzymaniu wrażliwości na oportunistyczne działania podmiotu obdarzanego zaufaniem ze względu na pozytywne – wobec tego podmiotu – oczekiwania[68]. Twórcy tej definicji akcentują rolę, jaką w administracji publicznej odgrywa zaufanie międzyorganizacyjne, co oznacza, że jest to podejście nawiązujące do konkluzji badawczych teorii organizacji i zarządzania (o czym niżej). Zdaniem zwolenników suponowanej definicji, zaufanie międzyorganizacyjne to jeden z kluczowych aspektów funkcjonowania sektora publicznego, chociaż w zaufaniu między podmiotami tego sektora nie należy – jak twierdzą – upatrywać panaceum na wszelkie problemy relacji międzyorganizacyjnych[69]. Niemniej jednak zaufanie międzyorganizacyjne pozostaje istotnym elementem badania zaufania w nauce administracji – jest ono tutaj dodatkowo postrzegane jako relacja między dwiema jednostkami, między jednostką oraz organizacją, a także jako relacja między organizacjami[70].

---

[66] S.-E. Kim, *The Role of Trust in the Modern Administrative State. An Integrative Model*, „Administration & Society" 2005/37(5), s. 629.

[67] S.-E. Kim, *The Role...*, s. 629.

[68] P. Oomsels, G. Bouckaert, *Studying interorganizational trust in public administration: A conceptual and analytical framework for „administrational trust"*, „Public Performance & Management Review" 2014/37(4), s. 558.

[69] P. Oomsels, M. Callens, J. Vanschoenwinkel, G. Bouckaert, *Functions and Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector*, „Administration & Society" 2016/9, s. 24.

[70] A. Coulson, *Trust and Contract in Public Sector Management* [w:] *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol 1998, s. 31.

W ostatnim czasie odnotowuje się rosnącą rolę zaufania w funkcjonowaniu organizacji sektora publicznego, w którym jest ono traktowane jako czynnik zwiększający efektywność działania organizacji (podmiotów administrujących) – realizowanych przez nie zadań publicznych i świadczonych usług. Do uwarunkowań zwiększających zaufanie w organizacjach sektora publicznego zalicza się partycypację w podejmowaniu decyzji, informację zwrotną od i do pracowników organizacji, jak również ich upodmiotowienie. Tego rodzaju praktyki osadzone w zaufaniu mogą prowadzić do zwiększenia wydajności oraz wzmocnienia zaangażowania organizacyjnego[71].

Wspomniana przed chwilą partycypacja dotyczy podejmowania decyzji wewnątrz organizacji, ale może ona także polegać na współdziałaniu obywateli z władzami publicznymi, w tym z administracją publiczną (partycypacja obywatelska)[72]. W nauce administracji podkreśla się, że istnieją „(...) dowody empiryczne wskazujące, iż zaufanie do instytucji prawnych ma wpływ na przestrzeganie prawa przez jednostki. Ta obserwacja znajduje zastosowanie do zaangażowania obywateli: zaufanie do instytucji partycypacyjnych pozwala podmiotom administrującym na inicjowanie przedsięwzięć partycypacyjnych"[73]. Paradoksalnie, zdaniem M. Kasińskiego, atrakcyjność społeczna postulatów partycypacji związana jest z kryzysem zaufania do tradycyjnych instytucji przedstawicielskich i kwestionowaniem legitymacji organów wybieralnych[74].

Zaufanie w nauce administracji nie jest pojęciem statycznym. Przeciwnie, podkreślam jego dynamikę, gdyż rozwój pionierskich koncepcji

---

[71] R.C. Nyhan, *Changing The Paradigm. Trust and Its Role in Public Sector Organizations*, „American Review of Public Administration" 2000/30(1), s. 102–103.

[72] Partycypacja obywatelska jest pojęciem szerokim i obejmuje nie tylko wszelkie formy samoorganizacji obywateli powoływane do realizacji wspólnych celów, lecz również włączanie się tych organizacji oraz jednostek w realizację zadań publicznych prowadzoną przez władze rządowe oraz samorządowe, D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010/1–2, s. 9.

[73] K. Yang, *Trust and Citizen Involvement Decisions. Trust in citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust*, „Administration & Society" 2006/38(5), s. 578.

[74] M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2011/14(1), s. 218.

administrowania generuje nowe – z punktu widzenia teorii administracji – kategorie zaufania. Niewątpliwie należy do nich zaufanie refleksowe (*reflexive trust*), którego geneza związana jest z reformami sektora publicznego: paradygmatem Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*)[75], jak również z innymi koncepcjami (np. *Public Value*)[76], w tym także koncepcjami wyrosłymi na krytyce NPM[77]. Wspomniany rodzaj (odmiana) zaufania nie jest stanem pośrednim między zaufaniem a jego brakiem, ale raczej reakcją obywateli na decentralizację świadczenia usług. Jego istota polega na tym, że obywatele nie tyle ufają bądź nie ufają dostawcom usług, ile wskazują im, w jaki sposób usługi te powinny być świadczone. Czynią to z pomocą zgromadzeń publicznych i organizacji społecznych (stowarzyszeń), rozwijając umiejętności podejmowania gry, targowania się, a niekiedy nawet zwodzenia dostawców usług publicznych. W konsekwencji prowadzi to do rywalizacji organizacji społecznych z tymi podmiotami o lojalność obywateli[78] –

[75] Jest to podejście postulujące – najogólniej rzecz ujmując – stosowanie w sektorze publicznym metod zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego, tak: E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne" 2015/11, s. 185; zob. też. D. Sześciło, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne" 2012/4, 2012, s. 5–6; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 59–78.

[76] Zob. J. O'Flynn, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, „The Australian Journal of Public Administration" 2007/66(3), s. 353–366.

[77] Po swoistym zachłyśnięciu się Nowym Zarządzaniem Publicznym zwrócono uwagę na jego negatywny wpływ na administrację publiczną oraz realizowane przez nią cele (wartości). Zdaniem D. Sześciły, „po zbiorowym zaczadzeniu ideologią rynkową [w administrowaniu – przyp. J.Ch.] zaczęto dostrzegać niedoskonałości i patologie rynku, takie jak brak rzeczywistej konkurencji na wielu rynkach, zastępowanie monopoli państwowych prywatnymi, nierówny dostęp do usług publicznych, zbyt często uzależniony od sytuacji ekonomicznej obywatela etc. Praktyka zarządzania publicznego dowiodła, że rynek nie tylko nie jest doskonałym regulatorem, ale też nie może funkcjonować bez silnego i sprawnego państwa zdolnego do skutecznego wypełniania funkcji regulatora, koordynatora, rozsądnego planisty i korektora ułomności rynku" – D. Sześciło, *Wprowadzenie* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 17. Zob. też M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka...*, s. 113–131.

[78] A. Tucker, *The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations*, „Public Performance and Management Review" 2004/28(1), s. 70.

zaufanie refleksowe oznacza zatem pewien rodzaj zachowania obywateli względem administracji publicznej[79].

Konkludując tę część, należy z całą mocą stwierdzić, że zaufanie należy do etycznych kanonów prawa i służby publicznej[80]. W nauce administracji podkreśla się wprost, że „pogłębianie zaufania do państwa i prawa powinno być i jest najważniejszym celem służby publicznej urzędnika"[81].

6. Zaufanie w zarządzaniu i teorii organizacji

Poza naukami politycznymi oraz socjologią zaufanie stanowi istotną kategorię występującą w nauce o zarządzaniu i teorii organizacji – jest ono tutaj zarówno przedmiotem, jak i narzędziem badań. Zainteresowanie tym zagadnieniem w obszarze wspomnianych dyscyplin naukowych jest efektem, na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, postępującej złożoności technologii, zachowań konsumentów i konkurencji, w wyniku których powstała potrzeba sformułowania nowych podejść teoretycznych uwzględniających znaczenie zasobów niematerialnych w budowaniu przewagi konkurencyjnej i wartości ekonomicznej[82]. Przedsiębiorstwa angażujące się w poprawianie wskaźników zaufania są zdolne do podejmowania lepszych decyzji strategicznych i zarządczych, a tym samym stale generują wartość ekonomiczną[83].

W naukach o zarządzaniu dostrzega się, podobnie jak ma to miejsce w innych dziedzinach badawczych, wielość i zróżnicowanie definicji zaufania. Także i tutaj występują rozmaite rozumienia oraz podejścia do

[79] A. Tucker, *The Role...*, s. 68.

[80] R. Relich, *Administracja w praktyce. Obraz pracy burmistrza w gminie Nowogrodziec* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 352.

[81] R. Relich, *Administracja...*, s. 352.

[82] B. Busacca, S. Castaldo, *Trust in Market Relationships: An Interpretative Model*, „Sinergie" 2002/20(58), s. 191. Jak doprecyzowuje S. Castaldo, „przedsiębiorstwa nie są w stanie samodzielnie zarządzać zwiększającym się poziomem złożoności otoczenia, a zatem wymagają specjalizacji w wytwarzaniu wiedzy, jak również w rozwijaniu opartych na zaufaniu relacji z rynkami", S. Castaldo, *Trust in Market Relationships*, Cheltenham, Northampton 2007, s. 3.

[83] B. Busacca, S. Castaldo, *Trust...*, s. 192.

tego zagadnienia. Przegląd literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że – ogólnie rzecz ujmując – zaufanie w zarządzaniu może być postrzegane w ramach czterech wiodących ujęć. Pierwsze z nich, i zarazem najstarsze, zakłada, że zaufanie związane jest indywidualnymi optymistycznymi oczekiwaniami co do wyniku danego zdarzenia. Innymi słowy, zaufanie to oczekiwania jednostki. Drugie ujęcie lokuje zaufanie jako element międzyludzkich relacji, podczas gdy trzecie postrzega zaufanie jako składnik wymiany ekonomicznej, ale w tej perspektywie badawczej – tj. w teorii wymiany ekonomicznej – wskazuje się raczej na problem braku zaufania. I wreszcie funkcjonuje ujęcie traktujące zaufanie jako mechanizm wpisany w społeczne struktury[84].

Biorąc pod uwagę źródło zaufania, jego budowanie (generowanie) i obdarzanie zaufaniem innych ludzi lub podmiotów (np. organizacji), istnieje możliwość wyodrębnienia także dalszych jego koncepcji. Po pierwsze, chodzi tutaj o zaufanie oparte na procesach, które generowane jest ze względu na przebieg dotychczasowej współpracy; zaufanie jest budowane w ramach stabilnych relacji, gdyż dobre doświadczenia z przeszłości wpływają na to, że strony chcą kontynuować współpracę. Po drugie, jest to zaufanie ugruntowane instytucjonalnie, generowane przez profesjonalne działanie, nie ma więc wyraźnej i bezpośredniej korelacji między ufnością a zachowaniem i działaniami osoby (instytucji) podejmowanymi w przeszłości. Elementem tak pojmowanego zaufania jest profesjonalizm strony obdarzanej zaufaniem. Po trzecie, istnieje zaufanie oparte na cechach charakterystycznych, to znaczy cechach lub doświadczeniach dzielonych przez ludzi rozumiejących swoje potrzeby i wymagania. Stąd też wyrasta oczekiwanie np. w stosunku do menedżerów w organizacjach, że będą oni współpracowali i działali rzetelnie, chroniąc w ten sposób najcenniejsze i najbardziej newralgiczne podstawy przynależności do tej samej organizacji. Po czwarte, uwzględniając sygnalizowane kryteria, wyodrębnia się w zarządzaniu i teorii organizacji zaufanie oparte na wartościach. Polega ono na zaufaniu stronie w sytuacji, gdy nie ma żadnych widocznych dowodów na to, że jest to osoba godna zaufania. U podstaw tego zaufania leży

[84] L.T. Hosmer, *Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics*, „The Academy of Management Review" 1995/20(2), s. 380–390.

założenie, zgodnie z którym osoba obdarzona zaufaniem nie będzie działać na niekorzyść ufającego przez wzgląd na poczucie życzliwości, przyzwoitości i dobrej woli[85].

Zaufanie w naukach o zarządzaniu określa się jako „(...) gotowość strony do bycia uległym wobec działań innej strony, wynikająca z oczekiwań, że strona ta podejmie działanie ważne dla ufającego, niezależnie od zdolności do pilnowania i obserwowania tej innej strony"[86]. Zbliżoną do tej koncepcji zaufania definicję prezentują J.B. Barney i M.K. Hansen. Ich zdaniem zaufanie na gruncie zarządzania może być definiowane jako wzajemne przekonanie, że jedna strona nie wykorzysta słabości drugiej strony[87]. Autorzy ci wskazują na trzy formy zaufania występujące w obrocie gospodarczym: formę słabą, na wpół słabą oraz formę silną. Pierwsza ze wskazanych form zaufania dotyczy sytuacji, gdy w wymianie gospodarczej praktycznie nie występują nierówności. Toteż nie istnieje pokusa nadużyć i zaufanie jest tutaj normą. Jest to słaba forma zaufania, ponieważ jego istnienie między stronami nie jest zależne od wprowadzenia umów lub innych form zarządzania obrotem gospodarczym. Jeżeli natomiast w obrocie gospodarczym istnieją nierówności, zaufanie wymaga poparcia stosownymi zabezpieczeniami. W konsekwencji oportunistyczne zachowanie jednej strony może być mniej opłacalne niż jej potencjalny zysk. Strony wymiany gospodarczej mają zatem pewność, że ich gorsza pozycja nie zostanie wykorzystana – jest to na wpół słaba forma zaufania. I wreszcie trzeci przypadek to silna forma zaufania. Obejmuje ona sytuacje, w których zachodzą duże nierówności podmiotów obrotu gospodarczego niezależnie od tego, czy istnieją rozbudowane społeczne i gospodarcze mechanizmy zarządzania, ponieważ zachowania oportunistyczne naruszałyby wartości i standardy zachowania przyjęte i uznane przez strony wymiany gospodarczej[88].

---

[85] H. Hummels, H.E. Rosendaal, *Trust in Scientific Publishing*, „Journal of Business Ethics" 2001/34(2), s. 90–93.

[86] R.C. Mayer, J.H. Davis, F.D. Schoorman, *An Integrative Model of Organizational Trust*, „The Academy of Management Review" 1995/20(3), s. 712.

[87] J.B. Barney, M.K. Hansen, *Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage*, „Strategic Management Journal" 1994/15, s. 176.

[88] J.B. Barney, M.K. Hansen, *Trustworthiness...*, s. 177–179.

W ostatnim czasie teoretycy zarządzania akcentują rolę zaufania jako zasady organizacyjnej determinującej ważne cechy organizacji. W tym ujęciu zaufanie oddziałuje na takie właściwości organizacji, jak wzorce zachowań czy procesy umożliwiające i wymuszające koordynację pracy między poszczególnymi jednostkami[89]. W szczególności zaufanie determinuje cechy organizacji w aspekcie strukturalnym, kształtując względnie stabilne i trwałe wzorce zachowań w organizacjach oraz między organizacjami, jak również w aspekcie motywacyjnym, w którym zaufanie pobudza jednostki do wnoszenia, łączenia oraz koordynowania środków wobec wspólnych wysiłków i dążeń[90].

Rekapitulując rozważania dotyczące zróżnicowanych podejść do konceptualizacji zaufania w teorii organizacji, L.T. Hosmer stwierdził, że dotychczasowe ustalenia badawcze pozwalają sformułować kilka uogólnionych wniosków wspólnych dla poszczególnych nurtów i orientacji analizowanego zagadnienia. Jego zdaniem zaufanie jest tutaj z reguły ujmowane jako optymistyczne oczekiwanie ze strony jednostki w stosunku do wydarzenia lub zachowania innej osoby. Występuje ono zazwyczaj w warunkach otwarcia na interesy jednostki oraz w warunkach zależności od zachowania innych ludzi. Jest ono na ogół związane z dobrowolną, niewymuszoną współpracą oraz wynikającymi z niej korzyściami. Zaufanie trudno wyegzekwować i najczęściej towarzyszy mu przeświadczenie o obowiązku ochrony praw oraz interesów innych ludzi[91].

Niezależnie od płaszczyzn badawczych oraz sposobów definiowania zaufania jest ono pożądanym, koniecznym elementem organizacji, który powinien występować zarówno w relacjach poziomych (między pracownikami organizacji), jak i w układach pionowych (między kierownictwem, menedżerami, zarządem etc. a tymi pracownikami). Na tym tle można wskazać także dodatkową, autonomiczną płaszczyznę budowania zaufania, jaką jest układ międzyorganizacyjny. W relacjach

[89] B. McEvily, V. Perrone, A. Zaheer, *Trust as an Organizing Principle*, „Organization Science" 2003/14(1), s. 94.

[90] B. McEvily, V. Perrone, A. Zaheer, *Trust...*, s. 93–94.

[91] L.T. Hosmer, *Trust...*, s. 390–392.

między organizacjami[92] istnieje bowiem, zdaniem teoretyków zarządzania, pięć możliwych wymiarów zaufania. Są to: 1) zaufanie społeczne dotyczące akceptowanych norm etycznych, wartości duchowych czy norm zawodowych związanych z określoną profesją; 2) zaufanie kalkulacyjne bazujące na przeświadczeniu, że kooperacja w zakresie realizacji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych przyniesie dodatkowe korzyści; 3) zaufanie instytucjonalne powiązane ze sformalizowanymi instytucjami (regulacjami) takimi jak np. zasady współpracy (umowy); 4) zaufanie percepcyjne obejmujące postrzeganie postępowania i zachowania organizacji oraz 5) zaufanie kumulacyjne, w którym pierwszoplanową rolę odgrywa wzajemna wiedza organizacji[93]. Widać wyraźnie, że koncepcja zaufania międzyorganizacyjnego jest w dużej części zbieżna z ogólnym sposobem rozumienia zaufania na gruncie omawianej dyscypliny badawczej.

Teoria organizacji zalicza zaufanie do tzw. podstawowych wartości w organizacji. Chodzi tutaj o wartości podzielane przez członków organizacji, które określają, co jest ważne i jakie postawy oraz zachowania są właściwe. Te podstawowe wartości stanowią fundamentalne zasady oraz założenia organizacji i nie można od nich odstępować w celu osiągnięcia korzyści finansowych lub krótkoterminowych celów[94]. W tym kontekście zaufanie jest czynnikiem przesądzającym o powodzeniu i prawidłowym funkcjonowaniu organizacji. Jak lapidarnie zauważył J.G. Bruhn, „bez zaufania organizacje nie mogą być zdrowe i nie mogą przetrwać"[95].

---

[92] Relacje międzyorganizacyjne są definiowane jako „(...) oparte na współpracy związki z udziałem precyzyjnej znajomości i zarządzania planami, budżetami, mechanizmami kontrolnymi, procesami oraz zasobami przepływającymi pomiędzy organizacjami i tworzącymi zależności wspólnych działań warunkujących sukces tych organizacji", T.S. Calvard, *Difficulties in organizing boundary-spanning activities of inter-organizational teams* [w:] *Boundaryspanningin organizations: Network, influence and conflict*, red. J. Langan-Fox, C.J. Cooper, Nowy Jork 2014, s. 116.

[93] Z. Mokwa, *Teoria i praktyka budowania zaufania międzyorganizacyjnego w zarządzaniu organizacją sieciową*, „Zarządzanie i Finanse" 2013/11(4), s. 228–229.

[94] J.G. Bruhn, *Trust and the Health of Organizations*, New York 2011, s. 37.

[95] J.G. Bruhn, *Trust...*, s. 38.

7. Zaufanie w ekonomii

Zaufanie, jak skonstatował F. Hirsh, jest „(...) dobrem publicznym koniecznym do zapewnienia sukcesu transakcji ekonomicznych”[96]. Ta uwaga kieruje nas na grunt rozważań dotyczących percepcji i sposobów definiowania zaufania w naukach ekonomicznych. Prowadzone tutaj badania, głównie z wykorzystaniem metodologii opartej na eksperymentach uwzględniających nagrody finansowe, pokazują, że zaufanie i wiarygodność wzrastają w sytuacji, gdy jednostki znajdują się w obrębie tej samej grupy społecznej, natomiast maleją, jeżeli partnerzy są różnych ras lub narodowości. Równocześnie jednostki legitymujące się wysokim statusem społecznym wzbudzają większe zaufanie[97]. Są to badania powiązane z pojęciem kapitału społecznego, który – jak pamiętamy – zdaniem części przedstawicieli nauk społecznych, jest koniecznym warunkiem ekonomicznych i gospodarczych sukcesów państw (dobrobytu).

W ekonomii, której przedmiotem badań jest produkcja, konsumpcja oraz gospodarowanie (ograniczonymi) dobrami, zaufanie odgrywa rolę nie do przecenienia. Jest to szczególnie widoczne w ramach współpracy przy wytwarzaniu wysoko wyspecjalizowanych dóbr (jak też świadczeniu usług), gdzie produkcja opiera się na prefabrykatach (półproduktach) lub nie w pełni ukształtowanych planach wymagających łączenia sił oraz współdziałania różnych podmiotów[98]. W tych przypadkach „(...)

[96] F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Cambridge 1978, s. 78.

[97] E. Glaeser, D. Laibson, J. Scheinkman, Ch. Soutter, *Measuring trust*, „Quarterly Journal of Economics” 2000/115(3), s. 811–846.

[98] W ocenie ekonomisty P.H. Dembinskiego, obecnie widoczny jest duży kryzys zaufania, którego „(...) dalsza erozja (...) grozi wielkim tąpnięciem, także społeczno-politycznym. Gdy nie ma zaufania, nie ma społeczeństwa, wtedy spirala kryzysu nakręca się coraz bardziej i może trwać przez generację albo dłużej. Tam, gdzie nie ma zaufania, nie ma też przyszłości. Im większe zaufanie, tym dalsze spojrzenie w przyszłość”. Zdaniem tego badacza, zaufanie może być rozpatrywane na trzech poziomach. Biorąc pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, najbardziej interesujący jest „(...) poziom makro – system prawny, ale i system ogólnych reguł etycznych. Dzisiaj problemem jest przechodzenie do systemu prawnego, który jest zbyt detaliczny i kazuistyczny, w stylu amerykańskim, gdzie ze wszystkim się idzie do sądu, bo na każdym etapie jest możliwość wygrania. A przecież każdy proces to nadwyrężenie zaufania. W konsekwencji blokuje

jeden podmiot może wstrzymywać pozostałe podmioty – najczęściej w sposób najbardziej bezwzględny, po prostu zachęcając współpracowników do przeznaczenia środków na wspólny projekt, a następnie odmawiając dołożenia brakujących środków, aż do renegocjacji warunków współpracy na zasadach korzystnych dla tego podmiotu. Jeżeli brakuje zaufania, żaden z podmiotów jako pierwszy nie zaproponuje wspólnego działania i potencjalne zyski z tej współpracy zostaną zaprzepaszczone na rzecz bezpiecznego, mniej opłacalnego, własnego interesu"[99]. Nierzadko generowanie zysku oraz tworzenie nowej jakości (innowacyjność) uzależnione jest od współpracy wielu podmiotów. Zarazem immanentny warunek tej kooperacji stanowi zaufanie – przekonanie strony współdziałania, że inny podmiot nie wykorzysta (nadużyje) jej gorszego położenia w ekonomicznej interakcji. Jak *explicite* podkreśla A. Małysa-Kaleta, zaufanie jako element stosunków gospodarczych „(...) jest podstawą gospodarki rynkowej, a firmy, które sobie ufają – funkcjonują łatwiej i sprawniej, co powinno przełożyć się na wzrost gospodarczy i poziom dobrobytu"[100].

Implikowane współdziałaniem na rynku różnych podmiotów koszty określa się w ekonomii mianem kosztów transakcyjnych[101]. Teoria kosztów transakcyjnych jest elementem nowej ekonomii instytucjonalnej, której metoda „(...) polega na przyjęciu transakcji (kontraktu) za podstawową jednostkę analizy. Zgodnie z hipotezą O.E. Williamsona (nagrodzonego Noblem), każdy problem wymiany można interpretować jako kontrakt, którego zawarcie i realizacja wymagają ponoszenia kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne stają się uniwersalną miarą oceny efektywności ogółu instytucji. Ich zastosowanie wykracza daleko poza

---

to życie polityczne, ale przed wszystkim życie gospodarcze, przyczyniając się także do spadku zaufania", *Świat stał się bardziej ryzykowny*, „Rzeczpospolita. Plus Minus" 7–8.10.2017, s. 23.

[99] Ch.F. Sabel, *Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy*, „Human Relations" 1993/46(9), s. 1134.

[100] A. Małysa-Kaleta, *Zaufanie w relacjach rynkowych na współczesnym rynku*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015/233, s. 161.

[101] Do kosztów transakcyjnych zalicza się koszty poszukiwania, kontraktowania, monitorowania i egzekwowania.

stosunki wymiany na rynku dóbr. Powstają one w każdej sferze ludzkiego działania, nie tylko w stosunkach rynkowych, ponieważ żyjemy «w świecie kontraktów» o różnym natężeniu niepewności i nielojalności. Zawarcie kontraktu oznacza podjęcie współpracy, której celem są oszczędności na kosztach transakcyjnych"[102]. Zdaniem E.H. Lorenza, literatura dotycząca teorii kosztów transakcyjnych, w tym dorobek wspomnianego E.O. Williamsona, wskazuje na znaczenie, jakie zaufaniu przypisują nauki ekonomiczne. Istnienie kosztów transakcyjnych może powodować oportunistyczne działanie i zachowania podmiotów ekonomicznych. Skoro koszty transakcyjne postrzegane są w ekonomii jako tarcia, to niewątpliwie zaufanie pełni funkcję smaru pozwalającego je niwelować[103]. W konsekwencji kalkulacje ekonomiczne nie mogą abstrahować od zaufania, a twierdzi się wręcz, że zaufanie jest nieodzownym elementem funkcjonowania obrotu gospodarczego, gdyż ogranicza i hamuje oportunizm podmiotów interakcji ekonomicznej, eliminując lub minimalizując instrumenty prawne służące kontroli tej wymiany[104]. Badania empiryczne jednoznacznie potwierdzają, że zaufanie obniża koszty transakcyjne[105].

Przedstawiciele ekonomii oraz teorii organizacji i zarządzania wyodrębniają trzy sposoby budowania zaufania między podmiotami interakcji ekonomicznej. Pierwszy sposób opiera się na stosowaniu środków prawnych, takich jak np. umowy lub sformalizowane zasady postępowania, przy czym podkreśla się, że w tych przypadkach budowane są wyłącznie określone rodzaje zaufania, a mianowicie zaufanie zadaniowe i kompetencyjne, polegające na zdolności wywiązywania się z powierzonych zadań. Drugim sposobem jest podejście racjonalno-kalkulacyjne,

[102] B. Zbroińska, *Wykład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae" 2013/17(2), s. 164–165.

[103] E.H. Lorenz, *Neither friends nor strangers: informal networks of subcontracting in French industry* [w:] D. Gambetta (red.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford 1988, s. 198.

[104] Por. M. Zygan, *Zaufanie a koszty transakcyjne*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie" 2014/1, s. 52, tak też Th. Tsiakis, *The Economic Notion of Trust*, „International Journal of Security and Its Applications" 2010/4(2), s. 45.

[105] Zob. J.H. Dyer, W. Chu, *The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan, and Korea*, „Organization Science" 2003/14(1), s. 57–68.

w którym zaufanie jest budowane w ramach długotrwałej, ugruntowanej współpracy. Trzeci sposób budowania zaufania polega na oddawaniu przysług, co ma w przyszłości prowadzić do odwzajemnienia (tzw. wymiana prezentów) i – w efekcie – spodziewanego wzrostu zaufania między stronami wymiany[106].

Nauki ekonomiczne wyodrębniają dwa różne stany: zaufanie posiadane oraz zaufanie okazywane. T. Zieliński, dokonując delimitacji tych zjawisk psychicznych na podstawie zastanej literatury, wskazuje, że zaufanie posiadane należy do sfery poznawczej i jest ono odczuwanym przekonaniem, podczas gdy zaufanie okazywane lokuje w sferze behawioralnej, jako zaufanie okazywane[107]. Jednocześnie między tymi rodzajami zaufania nie muszą zachodzić relacje wynikania ani odpowiedniości, jak również brak zaufania, czy raczej brak pełnego zaufania nie jest zawsze równoznaczny z jego nieokazaniem[108]. W ekonomicznych transakcjach na poziomie interpersonalnym przyjmuje się, że „(...) w zaufaniu posiadanym ujawnia się w określonym stopniu dyspozycja psychiczna nazywana ufnością. Zgodnie z potocznym odczuciem językowym, podobnie jak zazdrość, pracowitość lub wytrwałość, tak też i ufność jest najczęściej umocowana w psychice człowieka, stanowiąc (już bez wątpliwości interpretacyjnych) jego cechę osobowościową"[109]. Natomiast „całość uwarunkowań zaufania okazywanego w transakcjach ekonomicznych można (...) przedstawić jako (uwzględniające sprzężenia zwrotne) współdziałanie czterech czynników: ufności (jako kategorii psychologicznej), kultury zaufania (kategorii socjologicznej zróżnicowanej według krajów, regionów, środowisk społecznych itp.), doświadczeń osobistych zapisanych w przeszłości i potrzeb"[110].

Warto odnotować, że powyższa perspektywa badawcza obejmuje relacje ekonomiczne występujące między osobami (relacje interpersonalne),

---

[106] M. Sako, *Does Trust Improve Business Performance*? [w:] *Organizational Trust*, red. R.M. Kramer, Oxford 2006, s. 278–280.

[107] T. Zieliński, *Zaufanie jako regulator decyzji ekonomicznych (analiza literatury)*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2012/117(4), s. 86.

[108] T. Zieliński, *Zaufanie...*, s. 86.

[109] T. Zieliński, *Zaufanie...*, s. 87.

[110] T. Zieliński, *Zaufanie...*, s. 87.

ale zaufanie w ekonomii jest ponadto postrzegane jako relacja między jednostką (osobą) a przedsiębiorstwem oraz relacja między przedsiębiorstwami. Oznacza to, że zaufanie w interakcjach ekonomicznych powinno towarzyszyć stosunkom między wszystkimi podmiotami, niezależnie od ich rodzaju. Zdaniem P. Dasgupty „wzbudzenie zaufania między dwoma jednostkami wymaga powtarzających się spotkań (kontaktów) oraz pamięci o tych spotkaniach. Ponadto, aby uczciwość miała siłę oddziaływania, w uczciwe zachowanie muszą zostać zaangażowane jakieś koszty. I wreszcie zaufanie jest związane z reputacją, a reputację się wyrabia"[111]. Jest to pogląd, który można odnieść nie tylko do relacji między osobami, ale szerzej – do ekonomicznych stosunków wszystkich podmiotów obrotu gospodarczego.

8. Zaufanie w innych dziedzinach nauk społecznych

Wymienione wyżej dyscypliny nie wyczerpują katalogu dziedzin naukowych, w których zaufanie jest analizowane i (lub) służy prowadzonym badaniom. Trzeba bowiem pamiętać, że zaufanie jest widoczne, czy to właśnie jako konstrukt teoretyczny czy narzędzie empirii, w innych niż politologia, socjologia, zarządzanie, organizacja lub ekonomia dyscyplinach badawczych. W szczególności należy tutaj wymienić stosunki międzynarodowe, psychologię, filozofię, a nawet dyscypliny znajdujące się poza sferą nauk społecznych (np. nauki biologiczne)[112]. Także i w tych dziedzinach zaufanie jest istotnym komponentem oraz przedmiotem analitycznym, chociaż – na co wskazuje przegląd literatury – nie odgrywa ono już tak niepośledniej roli, jak w przypadku wyodrębnionych wyżej dyscyplin. Dlatego nie poświęcam im odrębnych podrozdziałów, lecz dokonuję zbiorczego przeglądu zaufania na gruncie tych dziedzin naukowych.

[111] P. Dasgupta, *Trust as a commodity* [w:] D. Gambetta (red.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford 1988, s. 59.

[112] Zob. Z. Mokwa, *Teoria*..., s. 226. Zaufanie w biologii i szerzej – naukach przyrodniczych pozostaje poza zakresem niniejszej pracy.

Teoretycy stosunków międzynarodowych stoją na stanowisku, w myśl którego zaufanie odgrywa ważną rolę w pokojowym rozwiązywaniu sporów między państwami[113], jak również przesądza o powodzeniu realizacji przedsięwzięć wymagających szerokiej współpracy międzynarodowej[114]. Zdaniem A. Baier: „(...) wyzysk i spisek, tak samo jak sprawiedliwość i braterstwo mają się lepiej w atmosferze zaufania"[115]. Jest to teza znajdująca zastosowanie w relacjach między państwami. Ponadto warto podkreślić, że badania empiryczne pokazują, iż zaufanie sprzyja postawom prointegracyjnym, co było i jest ważne w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej[116].

Zaufanie w stosunkach międzynarodowych nie stanowi pojęcia homogenicznego; sposób jego percepcji determinowany jest – jak twierdzi R.N. Lebow – przynależnością do jednej z trzech teoretycznych orientacji charakterystycznych dla tej dziedziny naukowej. Autor ten wyodrębnia szkołę realistów, liberałów oraz konstruktywistów. Podejście realistyczne określa system międzynarodowy jako anarchiczny i pozbawiony norm. Jednakże dla przedstawicieli tego nurtu zaufanie leży u podstaw strategii wymuszania oraz powstrzymywania pewnych zachowań w stosunkach z państwami zarówno przyjaznymi, jak i nastawionymi wrogo. Adresaci tych działań muszą mieć świadomość, że państwo będzie w stanie podjąć stanowcze działania, jeżeli inne państwa nie wypełnią jego żądań. Realiści twierdzą, że sukces jest uzależniony od skutecznego formułowania gróźb oraz ich wiarygodnego wdrażania. Ponieważ reputacja jest uważana za główne źródło zaufania, wiarygodność opiera się na opinii, że państwo wypełnia zobowiązania. Tymczasem w nurcie liberalnym, wywodzi R.N. Lebow, dominuje przekonanie o konieczności współpracy

[113] A.M. Hoffman, *A Conceptualization of Trust in International Relations*, „European Journal of International Relations" 2002/8(3), s. 375. Autor ten zastrzega, żeby nie traktować zaufania jako panaceum na wszelkie problemy świata, tamże, s. 395.

[114] A. Diallo, D. Thuillier, *The Success of International Development Projects, Trust and Communication: an African Perspective*, „International Journal of Project Management" 2005/23(3), s. 237–252.

[115] A. Baier, *Trust and Antitrust,* „Ethics" 1986/96(2), s. 231.

[116] S. Immerfall, E. Priller, J. Delhey, *Association and Community* [w:] *Handbook of European Societies. Social Transformations in the 21st Century*, red. S. Immerfall, G. Therborns, New York 2010, s. 32–33.

w celu przezwyciężenia anarchii, czemu służyć mają instytucje. Jednakże na tym tle występują dwa rodzaje problemów związanych z zaufaniem. Pierwszy z nich dotyczy zastanych, istniejących umów (porozumień) oraz instytucji i wiąże się z ryzykiem, że będą one niszczone przez zachowania oportunistyczne, które mogą przynieść korzyść jednostkom, lecz nie ogółowi. Z kolei drugi problem dotyczy tworzenia umów oraz instytucji. Podjęcie, jako pierwszy, działania w celu kooperacji niesie za sobą potencjalne koszty i jest w związku z tym istotnym czynnikiem odstraszającym od podjęcia działania. W ocenie liberałów instytucje redukują te koszty. I wreszcie orientacja konstruktywistów zakłada, że prawo krajowe oraz międzynarodowe stanowią fenomen społeczny mocno osadzony w praktykach, przekonaniach oraz tradycjach społecznych[117]. Postępowanie w zgodzie z nimi przynosi oczekiwane efekty. Jest to więc ufność w ugruntowane instytucje.

Jako podstawowy sposób budowania zaufania w stosunkach międzynarodowych wskazuje się ustępstwa oraz gesty podejmowane wobec innych państw, przede wszystkim działania, które nie będą mogły być łatwo anulowane lub cofnięte, np. wskutek zmiany opcji politycznej[118]. Natomiast u podstaw braku zaufania w stosunkach między państwami leży często brak empatii i stosowanie podwójnych standardów, w tym także pomijanie faktu, że wrogie postawy bywają w istocie odpowiedzią na działania państwa, ponieważ zostały one wcześniej przez nie sprowokowane[119].

W psychologii przywiązuje się szczególne znaczenie do zaufania interpersonalnego, i jest ono tutaj „(...) definiowane jako nadzieja jednostki lub grupy, że można polegać na słowie, obietnicy, ustnym lub pisemnym oświadczeniu innej jednostki lub grupy”[120]. Idzie więc o takie relacje

[117] R.N. Lebow, *The Role of Trust in International Relations*, „Global Asia” 2013/8(3), s. 18–21.

[118] D.W. Larson, *Trust and Missed Opportunities in International Relations*, „Political Psychology” 1997/18(3), s. 721–722.

[119] D.W. Larson, *Trust...*, s. 717–718.

[120] J.B. Rotter, *A New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust*, „Journal of Personality” 1967/35(4), s. 651.

między ludźmi lub grupami osób, które opierają się na przekonaniu, że postępowanie innych będzie zgodne z ich deklaracjami.

W literaturze przedmiotu akcentowane są cztery fundamentalne zasady zaufania interpersonalnego. Po pierwsze, jak wskazuje J.A. Simpson, jednostki oceniają swoich partnerów, obserwując, czy okazują oni pożądane zachowania w sytuacjach granicznych, tj. wymagających rezygnacji z realizacji własnych interesów na rzecz interesów innej osoby lub związku tych osób. Po drugie, tego rodzaju sytuacje pojawiają się spontanicznie, ale niekiedy jednostki mogą intencjonalnie generować lub włączać się w nie w celu weryfikacji zaufania partnera. Po trzecie, indywidualne różnice w podejściu do relacji partnerskich, poczucia własnej godności czy różnic dzielących partnerów z czasem wpływają na wzrost lub spadek zaufania w łączącej ich relacji. Po czwarte, ani stopień, ani wielkość poziomu zaufania nie mogą być w pełni określone bez uwzględnienia usposobienia oraz działań partnerów w relacji, zwłaszcza we wspomnianych sytuacjach granicznych[121].

Psychologiczne konceptualizacje zaufania uwzględniają zagadnienie, jakim jest skłonność do ufności. Jest to konstrukt psychologiczny oznaczający granicę, do której jednostka okazuje stałą inklinację do polegania na innych. Skłonność ta obejmuje zasadniczo dwa dalsze aspekty: wiarę w człowieka polegającą na założeniu, że inni są z reguły uczciwi, niezawodni i posiadają dobre intencje, jak również ufne usposobienie oznaczające, że niezależnie od tego, co jednostka sądzi na temat innych ludzi, osiągnie ona lepsze wyniki, działając z nimi tak, jak gdyby posiadali dobre intencje i byli solidni (niezawodni)[122].

Psychologowie lokują zaufanie w jednym z trzech wymiarów klimatu społecznego rodziny, będącego „(...) prototypem sposobu spostrzega-

[121] J.A. Simpson, *Psychological Foundations of Trust*, „Current Directions in Psychological Science" 2007/16(5), s. 265–266.

[122] D.H. McKnight, N.L. Chervany, *Conceptualizing Trust: A Typology and E-Commerce Customer Relationships Model*, Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences – 2001, s. 4–5.

nia relacji społecznych w dorosłym życiu"[123]. Wynika z tego, że ufność w relacjach między członkami rodziny skutkuje ufnością w szerszych relacjach społecznych i odwrotnie – brak zaufania w najmniejszej komórce społecznej rozciąga się na nieufność względem większych instytucji społecznych.

Nieco inny sposób percepcji zaufania jest widoczny w filozofii. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że orientacje oraz przedstawiciele tej nauki społecznej wyodrębniają zróżnicowane formy zaufania stanowiące przedmiot ich zainteresowań badawczych. Jedynie tytułem przykładu należy wskazać, że filozofia chrześcijańska (moraliści) kładła szczególny nacisk na cnoty wiary, nadziei i posługiwała się kategoriami ufności w Boga, natomiast w późniejszych czasach analizowano zaufanie przez pryzmat władz i urzędników (John Locke) czy umów i zawierających je podmiotów (Thomas Hobbes)[124]. Bez względu na epokę oraz reprezentowane podejście, bardziej szczegółowa analiza prowadzi do konstatacji, że „w tekstach filozoficznych, dotyczących problematyki zaufania, odnaleźć możemy skutki braku zaufania (u Arystotelesa, Machiavellego, Hobbesa, Locke'a), zagrożenia wynikające z zaufania dogmatycznego (Platon, Seneka, Machiavelli) oraz wymiary zaufania (Sokrates, Arystoteles, św. Tomasz z Akwinu). Wszyscy jednak podkreślają jego rolę i znaczenie (choć różnie pojmowane) w relacjach międzyludzkich"[125].

Istotnym elementem filozoficznych rozważań dotyczących zaufania jest pytanie, dlaczego, tj. z jakich powodów, kogoś się nim obdarza. Udzielając na nie odpowiedzi, Ph. Pettit wskazuje dwa rodzaje przyczyn. Pierwszy rodzaj obejmuje przyczyny „standardowe", do których Autor zalicza lojalność, cnoty oraz ostrożność. Są to względy, które leżą u podstaw wiarygodności warunkującej zaufanie. Dodatkowo obdarzenie kogoś zaufaniem może wynikać z innych przyczyn niezwiązanych

[123] K. Skarżyńska, *Psychologiczne źródła rozwoju społeczeństwa obywatelskiego: percepcja relacji społecznych, jej socjalizacyjne korelaty i konsekwencje dla zachowań obywatelskich* [w:] Z. Spendel (red.), *Chowanna. Tom specjalny. Oblicza współczesnej psychologii. Pokłosie XXXIV Zjazdu Naukowego PTP*, Katowice 2012, s. 127.

[124] A. Baier, *Trust*..., s. 233.

[125] M. Czajkowska, *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Aca Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010/234, s. 417.

z wiarygodnością, a mianowicie z faktu, że jednostka chce cieszyć się dobrą opinią innych ludzi. Świadczy to o swoistej przebiegłości, ponieważ obdarzający zaufaniem nie musi polegać na wiarygodności, może postępować i działać w sposób, który spowoduje, że będzie on postrzegany w pozytywnym świetle – na tym mu zależy. Jest to więc zaufanie wyrachowane[126].

Specyficzną cechą postrzegania zaufania przez filozofów jest – inaczej, niż ma to miejsce w pozostałych naukach społecznych – jego wartościowanie (formułowanie ocen). Przykładowo A. Baier twierdzi, że zaufanie jest moralnie przyzwoite jedynie w przypadku, gdy podmioty (strony) relacji powierzają sobie wzajemnie także wiedzę co do przyczyn zaufania, ponieważ taka wiedza jest dobrem samym w sobie i nie stanowi zagrożenia dla innych wartości[127].

Niezależnie od akcentowanych różnic w postrzeganiu zaufania, sama konceptualizacja tego pojęcia w filozofii jest stosunkowo zbieżna z jego definicjami występującymi w innych naukach społecznych, w tym w szczególności w naukach politycznych czy socjologii. Jak bowiem podkreśla się w filozofii, „to, czy jedna osoba darzy drugą zaufaniem zależy najczęściej od tego, czy w danych warunkach uważa ją za wiarygodną, a to z kolei zależy od wiedzy o skłonności danej osoby do zachowań, których się oczekuje"[128].

9. Refleksje końcowe

U podstaw rozważań zawartych w niniejszym rozdziale legło założenie, zgodnie z którym dorobek nauk społecznych może być stosowany i uwzględniany przy analizie problematyki zaufania na gruncie nauk prawnych. Przeprowadzony wywód nie potwierdza tej hipotezy w całości. Wydaje się bowiem, że ustalenia badawcze jedynie części nauk spo-

[126] Ph. Pettit, *The Cunning of Trust*, „Philosophy & Public Affairs" 1995/24(3), s. 202–203.

[127] A. Baier, *Trust...*, s. 259.

[128] *Encyklopedia filozofii,* t. II, red. T. Honderich, Poznań 1999, s. 1011.

łecznych mogą być aplikowane do analizowanej problematyki, zwłaszcza do sposobu rozumienia oraz charakterystycznych cech zaufania.

Biorąc pod uwagę interdyscyplinarny dorobek odnoszący się do (percepcji) zaufania, można pokusić się o skonstruowanie ogólnej definicji zaufania: jest to przeświadczenie, że określony obiekt zaufania będzie działał i postępował w sposób zbieżny z interesami oraz oczekiwaniami osoby mu zawierzającej. Pojęcie obiektu zaufania jest szerokie i obejmuje nie tylko ludzi, ale także – choć oczywiście nie tylko – instytucje (organy) władzy publicznej. Jest to pierwszy ogólny wniosek, który należało wyartykułować w kontekście dotychczasowego wywodu.

Drugi wniosek jest bardziej szczegółowy i odnosi się do charakteru zaufania. Otóż z całą pewnością interesuje nas zaufanie w układzie wertykalnym, tj. zaufanie będące relacją między władzą publiczną a obywatelami, a ściślej rzecz ujmując – między organami administracji publicznej a obywatelami (stronami postępowań jurysdykcyjnych) lub – jak chcą inni – między podmiotami administrującymi a podmiotami administrowanymi[129]. Ponadto zaufanie analizowane w ramach niniejszej monografii należałoby pozycjonować w obszarze zaufania proceduralnego. W naukach społecznych „jest to zaufanie do zinstytucjonalizowanych praktyk lub procedur, oparte na przekonaniu, że ich przestrzeganie przyniesie najlepszy skutek"[130]. Ten rodzaj zaufania obejmuje także „zaufanie do właściwych procedur prawnych jako najlepszego sposobu dochodzenia do sprawiedliwych, obiektywnych wyroków"[131]. W przełożeniu na prawo i postępowanie administracyjne oznaczałoby

[129] Używam tego tradycyjnego rozróżnienia, zdając sobie sprawę, że może ono – jak twierdzą niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego – wskazywać na bierną pozycję obywateli względem administracji i dominującą (czynną) rolę tej drugiej, zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 36. Ponadto „(...) podział na «my – społeczeństwo» (administrowani) i «oni–władza» (administrujący) (...) już sam w sobie opiera się na braku zaufania", J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 108.

[130] P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 107.

[131] P. Sztompka, *Zaufanie...*, s. 108.

to zaufanie do podmiotów (organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i/lub funkcjonalnym) prowadzących postępowanie w sposób praworządny (przestrzeganie procedur) oraz gwarantujący sprawiedliwe i obiektywne załatwienie sprawy. Jednocześnie, biorąc pod uwagę adresatów zaufania, a więc uwzględniając podmioty obdarzane zaufaniem, omawianą odmianę zaufania można określić mianem zaufania publicznego – zaufania do poszczególnych instytucji państwa, w tym do organów administracji (władzy) publicznej[132].

Zaufanie będące przedmiotem niniejszych rozważań jest wyraźnie skorelowane z zaufaniem politycznym – zaufaniem do instytucji politycznych oraz ich pracowników. W pojęciu tych instytucji mieszczą się nie tylko instytucje centralne (Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, Sejm, Senat czy Prezydent RP), ale także organy administracji rządowej niższego szczebla oraz organy administracji samorządowej, które wyposażone zostały w kompetencję administrowania, a więc organy systemu władzy publicznej (wykonujące administrację publiczną, administrujące). Z całą pewnością istotnymi kryteriami oceny tych instytucji (oraz ich pracowników) są aspekty nie tylko prakseologiczne (sprawność działania, szybkość rozstrzygnięcia), ale i prawidłowość rozstrzygnięć. Przy czym, w tym ostatnim przypadku, chodzi o taki sposób rozumienia tego pojęcia (prawidłowość rozstrzygnięć), jaki nadany został mu uregulowaniami ustawy zasadniczej (art. 7 Konstytucji RP) oraz uregulowaniami ustaw zwykłych (art. 6 i 7 k.p.a.). Innymi słowy, idzie o praworządność oraz legalność działań (decyzji) organów administracyjnych wykonujących administrację publiczną.

Zaufanie, jakie powinno być generowane przez organy (urzędników) prowadzące postępowanie, to zaufanie instytucjonalne. Jest to rodzaj zaufania budowany nie względu na zaszłości i relacje łączące stronę postępowania i organ (bardzo często takie nie istnieją; strony mają do czynienia z organem incydentalnie, nierzadko wyłącznie w ramach jednego, dwóch postępowań), ale przez wzgląd na profesjonalizm organu

[132] P. Sztompka, *Zaufanie…*, s. 107, zob. też J.M. Moczydłowska, *Zaufanie jako determinanta relacji przedsiębiorcy – przedstawiciele administracji samorządowej*, „Zarządzanie i Finanse" 2012/10(4), s. 76–77.

administracji publicznej. Innymi słowy, czynnikiem przesądzającym o występowaniu relacji opartej na zaufaniu między stroną (stronami) a organem administracji publicznej jest to, że strona powierza swoje sprawy wyspecjalizowanemu podmiotowi i oczekuje, że zostaną one załatwione w sposób maksymalnie kompetentny, zgodny z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

Rozumiane w ten sposób zaufanie nie determinuje funkcjonowania organizacji, jakimi niewątpliwie są organy administracji publicznej. Obejmuje ono bowiem zaufanie będące relacją tej organizacji do podmiotu znajdującego się poza jej strukturą (nie dotyczy tym samym układów wewnątrzorganizacyjnych) i jednocześnie posiadającego ograniczone możliwości oddziaływania na nią (oczywiście poza działaniami w trybie skargowo-wnioskowym lub np. wyłączeniem pracownika, organu czy członka organu kolegialnego). Jednakże brak zaufania do organizacji przekłada się lub może przekładać się na brak zaufania do państwa – organy administracji publicznej stanowią emanację państwa i tworzą jego struktury.

Zaufanie na gruncie postępowania administracyjnego przejawia cechy zaufania interpersonalnego, tj. rodzaju zaufania dominującego w dziedzinie psychologii, który wiąże się m.in. z oczekiwaniami, że jednostka lub grupa społeczna będzie postępowała zgodnie ze swoimi deklaracjami. Analogiczne oczekiwania ma strona postępowania względem organu, a więc urzędnika prowadzącego to postępowanie. Deklaracja o sposobie załatwienia sprawy, w szczególności w formie pozytywnej dla strony decyzji, nie powinna zasadniczo być modyfikowana zwłaszcza na niekorzyść strony. Ponadto strona postępowania ma wobec organu oczekiwania, że organ ten nie odstąpi od utrwalonej praktyki załatwiania spraw i w zbliżonym stanie faktycznym oraz prawnym podejmie podobne rozstrzygnięcie.

Odpowiedź na pytanie, dlaczego podmiot administrowany ma ufać podmiotowi administrującemu (filozofia), zawiera się w dyrektywie postępowania, jaką polski ustawodawca nakłada na organy administracji publicznej – mają one działać tak, aby budzić zaufanie do władzy publicznej.

Możemy przyjąć wstępne założenie, że – w ujęciu negatywnym – interesująca nas optyka percepcji zaufania nie koresponduje z podejściem do tego zagadnienia widocznym w stosunkach międzynarodowych (zaufanie jako relacja między państwami oraz innymi podmiotami tych stosunków) czy w teorii organizacji i zarządzania, ale w tym zakresie, w jakim zaufanie obejmuje relacje międzyorganizacyjne. Ponadto w postępowaniu administracyjnym nie powinno być ono postrzegane w sposób, w jaki czynią to nauki ekonomiczne. W tym ostatnim przypadku istnieje bowiem wyraźna korelacja między produkcją dóbr, zyskiem i – co nie mniej istotne – nową jakością a współpracą różnych podmiotów gospodarczych opartą właśnie na zaufaniu. Zaufanie jest tutaj nie tyle główną determinantą ekonomicznego rozwoju i dobrobytu, ile jego istotnym warunkiem. Tymczasem postępowanie administracyjne toczy się niezależnie od tego, czy między jego podmiotami (organami i stronami oraz innymi uczestnikami postępowania) istnieje relacja oparta na zaufaniu – organ wydaje decyzję (a więc kończy postępowanie, osiągając zamierzony rezultat) bez względu na to, czy pozostałe podmioty obdarzają go zaufaniem, czy nie. Inną natomiast sprawą jest działanie organu, któremu powinno towarzyszyć budzenie wśród uczestników postępowania zaufania do władzy publicznej. Wokół tej powinności organów administracji publicznej będą ogniskowały się dalsze rozważania.

Rozdział II

PROWADZENIE POSTĘPOWANIA W SPOSÓB BUDZĄCY ZAUFANIE DO WŁADZY PUBLICZNEJ JAKO ZASADA PRAWA

1. Wstęp

Skierowana do organów administracji publicznej dyrektywa postępowania, nakazująca prowadzenie procesu administracyjnego w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, podniesiona została przez ustawodawcę do rangi zasady prawa. Świadczy o tym w sposób niebudzący wątpliwości jej ulokowanie w systematyce przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dział I, rozdział 2 – Zasady ogólne).

Fakt, że budzeniu zaufania do władzy publicznej przyznano *explicite* status zasady prawa, implikuje określone skutki. Po pierwsze, jest to zasada, która nie musi być rekonstruowana, gdyż została wprost wysłowiona w treści ustawy. Po drugie, znacząco rzutuje ona na wykładnię przepisów szczególnych postępowania administracyjnego, które należy interpretować zgodnie z nią. Po trzecie, wskazuje kierunki ingerencji ustawodawcy, co czyni z niej istotny punkt orientacyjny w procesie zmian stanu normatywnego.

Należy ponadto pamiętać, że zasada ochrony zaufania jest – poza ustawami zwykłymi – także zasadą konstytucyjną, wyprowadzaną przez judykaturę Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego[1]. Obejmuje ona takie aspekty, jak zaufanie obywateli do państwa, stanowionego prawa czy bezpieczeństwa prawnego, i jest jednym z fundamentalnych wzorców oceny konstytucyjności przepisów aktów normatywnych.

Niniejszy rozdział poświęcono analizie prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jako zasady prawa funkcjonującej w krajowym porządku prawnym. Realizacja założonego celu wymagać będzie w pierwszej kolejności omówienia zasad w ogólnej teorii prawa, następnie analizy zasady zaufania na gruncie ustawy zasadniczej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w końcu jej analizy w kontekście zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Innymi słowy, analiza zasady budzenia zaufania musi zostać przeprowadzona najpierw na poziomie ustawy zasadniczej, następnie zaś na szczeblu ustawy zwykłej (Kodeks postępowania administracyjnego).

2. Zasady prawa w ujęciu teoretycznoprawnym

Punkt wyjścia naszych rozważań stanowi problematyka zasad prawa w ogólnej teorii prawa. Analizę tego zagadnienia zaczynamy od spostrzeżenia, że zasady prawa należą do pojęć jurydycznych, którym trudno przypisać uniwersalną definicję i które charakteryzują się wielością orientacji badawczych. Dodatkowo na istniejące już problemy (np. różnorodność nazewnictwa oraz znaczeniowa dyferencjacja zasad[2])

[1] Zob. np.: orzeczenie TK z 22.08.1990 r., K 7/90, OTK 1990/1, poz. 5; wyrok TK z 25.04.2001 r., K 13/01, OTK 2001/4, poz. 81; wyrok TK z 18.10.2006 r., P 27/05, OTK-A 2006/9, poz. 124; wyrok TK z 10.12.2007 r., P 43/07, OTK-A 2007/11, poz. 155; wyrok TK z 20.01.2009 r., P 40/07, OTK-A 2009/1, poz. 4; wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62.

[2] Syntetycznie ujmowali tę problematykę K. Opałek i J. Wróblewski, lokując zasady wśród dyrektyw stanowczych (dyrektyw wymagających określonego zachowania się ich adresatów). Ich zdaniem, „w języku potocznym, ale i w fachowym, spotykamy dla tych

nakładają się kolejne, wynikające chociażby z recepcji obcych względem polskiego systemu prawnego, koncepcji zasad prawa. Wszak nie są one przedmiotem badań wyłącznie polskiej jurysprudencji, ale należą do kanonu kluczowych zagadnień innych systemów prawnych.

W przypadku polskiej teorii prawa klasycznym ujęciem zasad jest ich dualny podział, wypracowany przed blisko pół wieku, na zasady w znaczeniu dyrektywalnym i opisowym. Mimo dość odległej genezy zachowuje on swoją aktualność, gdyż został skonstruowany w sposób pozwalający „(...) ujawnić te cechy i funkcje zasad, jakie można im przypisywać niezależnie od tradycji i potrzeb konkretnych działów prawoznawstwa"[3].

W świetle powyższej typologii zasady w znaczeniu dyrektywalnym obejmują prawnie wiążące normy należące do określonego systemu prawnego, charakteryzujące się nadrzędną rolą względem innych norm tego systemu[4]. Ta szczególna pozycja zasad prawa może być rozpatrywana w kontekście aksjologicznym, funkcjonalnym oraz hierarchicznym. Należy przez to rozumieć, że zasady prawa posiadają zwiększoną moc prawną – są to normy ustawowe oraz konstytucyjne. Służą ochronie fundamentalnych, z punktu widzenia ustawodawcy, wartości prawnych, a więc wartości kluczowych dla całego systemu prawnego względnie jego gałęzi. Są one nieodzownym elementem rozumowań prawniczych, służą wykładni prawa, jego stosowaniu i tworzeniu, wykorzystuje się

dyrektyw takie nazwy jak przepis, norma, zasada, reguła i rozkaz (...). Granice zakresów tych nazw są niewyraźne. Dla jednych np. norma to tyle co przepis, dla innych jest regułą skonstruowaną lub wyinterpretowaną z przepisów, lub reguła jest łączną nazwą dla norm i przepisów – ale nazwa «reguła» bywa również odnoszona tylko do gier. W myśl teorii imperatywnej norma i rozkaz to jedno, ale wedle innych poglądów rozkaz jest tylko pewnym rodzajem norm konkretno-indywidualnych. Podobnie niejasna jest nazwa «zasada» – można np. utrzymywać, że normy, to zasady postępowania, można jednak również przyznawać zasadom charakter norm szczególnego rodzaju, «zasadniczych» czy «podstawowych»", K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 193–194.

[3] M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 21–22.

[4] M. Kordela, *Zasady...*, s. 187.

je także do usuwania luk w prawie oraz przeprowadzania rozumowań *per analogiam*[5].

Pozostając przy zasadach prawa w znaczeniu dyrektywalnym, należy stwierdzić, że o uzyskaniu przez określoną normę statusu zasady prawa przesądza jej nadrzędność treściowa w stosunku do innych norm lub szczególna moc prawna wynikająca z jej usytuowania w ich hierarchii[6]. Jednocześnie tego rodzaju zasady odgrywają podstawową rolę w procesie stosowania prawa i jego wykładni, nieco mniejszą na gruncie legislacyjnym. Przejawia się to w dwóch aspektach. Po pierwsze, wszystkie normy prawne powinny być interpretowane zgodnie z zasadami prawa. Po drugie, podmiot dokonujący wykładni przepisów zobowiązany jest przyjąć taką interpretację zasady, która w istniejących możliwościach prawnych i okolicznościach faktycznych zapewnia jej jak najszerszą realizację[7]. Natomiast w sytuacji, gdy zasady prawa regulują prawa i wolności obywatelskie, konieczna jest interpretacja maksymalnie najpełniej gwarantująca realizację tych praw i wolności[8]. Chodzi więc tutaj nie tylko o wykładnię norm zgodną z zasadami prawa, w możliwie największym wymiarze realizującą te zasady, lecz taką ich interpretację, która nie będzie z nimi kolidowała lub pozostawała w sprzeczności.

Inne znaczenie mają zasady prawa w znaczeniu opisowym, definiowane jako „(...) wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej

[5] L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia" 2013/1, Sectio G, Vol. LX, s. 81–82. Warto tutaj podnieść opinię Z. Ziembińskiego, który zwracał uwagę, że „(...) odwoływanie się do «ogólnych zasad prawa» uchodzi często za należyty sposób argumentowania w rozważaniach dogmatycznoprawnych. Nie od rzeczy będzie zauważyć, że wbrew pozorom, zarówno drobiazgowe wysnuwanie wniosków «z samej natury instytucji prawnych» czy «istoty danego pojęcia prawnego», jak i odwoływanie się do «zasad prawa» mogą w niektórych przypadkach (...) prowadzić do niewątpliwego zmieniania prawodawstwa przez prawoznawstwo", Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 171–172.

[6] Zob. A. Pieniążek, *Norma...*, s. 110.

[7] L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 131–136.

[8] L. Morawski, *Zasady...*, s. 137–138.

z określonego punktu widzenia"[9]. W tym ujęciu zasada prawa nie musi być wyartykułowana w konkretnej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego. Jej centralnym punktem jest wspomniany wzorzec przedmiotu unormowania, tj. danej instytucji lub zespołu takich instytucji. Wzorzec ten może być jedynie pomyślany (określając sposoby rozstrzygnięcia danych kwestii) albo może być rekonstruowany na podstawie obowiązujących norm[10]. Są to zasady prawa formułowane przez doktrynę w toku systematyki prawa, jak również w ramach identyfikacji związków treściowych między normami i instytucjami prawnymi[11]. O ile więc „(...) zasady w znaczeniu dyrektywalnym są elementem języka prawnego (czy *explicite,* czy *implicite*), to zasady w znaczeniu opisowym są pojęciami języka prawniczego i niekoniecznie mają charakter pierwotny, jako pewne idee, w stosunku do rozwiązań dyrektywalnych. Ich geneza jest często następcza w stosunku do tekstu prawnego, a zatem analiza systemu prawnego prowadzi do ich wyeksponowania. Niekonieczny jest więc inferencyjny związek, w którym kierunek wynikania biegnie od zasad, jako opisowych konstrukcji, do rozwiązań dyrektywalnych. (...) Tak rozumiane zasady powstają więc jako efekt analizy tekstu prawnego i pewien model mający walor dydaktyczny i objaśniający"[12].

Obok powyższego podziału zasad prawa (jak pamiętamy, fundamentalnego dla polskiej jurysprudencji), funkcjonują także koncepcje wypracowane przez zagranicznych przedstawicieli refleksji teoretycznoprawnej. Jest to ważne, gdyż podejmuje się próby ich aplikacji na rodzimy grunt rozważań poświęconych zasadom prawa, co nie pozostaje bez wpływu na analizę oraz percepcję tych zasad przez krajowych przedstawicieli prawoznawstwa[13]. W ocenie M. Zielińskiego wspomniane koncepcje są

[9] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 43.

[10] S. Wronkowska, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 187.

[11] A. Pieniążek, *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny* [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 110.

[12] M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 17–18.

[13] Zob. np. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo" 1998/3, *passim*.

„(...) istotne w innych kulturach prawnych, a także interesujące w perspektywie zmian polskiej kultury prawnej", z tym że odbiegają one „(...) od pryncypiów, na których zasadza się nasza kultura prawna, a jednocześnie w polskim prawoznawstwie istnieją i funkcjonują pojęciowe odpowiedniki przyjętych przez nie rozróżnień, tyle że inaczej nazwane"[14]. Dlatego problematyka zasad prawa rozwijana przez badaczy światowej jurysprudencji jest nie w pełni kompatybilna z konceptualizacjami zasad dokonywanymi na gruncie polskiej teorii prawa, co rzecz jasna wynika ze zróżnicowania, niekiedy znaczącego, systemów oraz kultur prawnych.

Zarazem nie należy *a priori* odmawiać tym koncepcjom istotnego waloru poznawczego, chociaż nie można tracić z pola widzenia tego, o czym była mowa przed chwilą, a mianowicie odmienności w sposobach pojmowania zasad prawa przez doktryny różnych kultur (systemów) prawnych. Poczyniwszy to zastrzeżenie, do którego jeszcze powrócimy, kierujemy naszą uwagę w pierwszej kolejności na koncepcję zasad prawa R. Dworkina, reprezentanta amerykańskiej teorii i filozofii prawa[15]. Jego podejście opiera się na rozróżnieniu zasad (*principles*) i reguł prawnych (*legal rules*). Delimitacja tych wypowiedzi normatywnych jest możliwa przy zastosowaniu kilku kryteriów. Pierwszym kryterium jest zakres ich stosowania. Jeżeli regułę stosuje się na zasadzie „wszystko albo nic" (znajduje ona zastosowanie bądź nie), to ta rozłączna alternatywa nie dotyczy zasad prawa. Drugie kryterium obejmuje role, jakie pełnią zasady i reguły prawne. Pierwsze z nich wskazują kierunki argumentacji, podczas gdy reguły prawne wymuszają określone decyzje podmiotów stosujących prawo – reguły są daleko bardziej wiążące. Trzecie kryterium opiera się na kwestii stopniowalności doniosłości zasad, co nie znajduje zastosowania w przypadku reguł, które są jednakowo ważne[16].

[14] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 35.

[15] Zaczynamy od R. Dworkina, którego myśl „(...) należy do najciekawszych, najbardziej wpływowych i najszerzej dyskutowanych w dorobku współczesnej jurysprudencji", zob. M. Grochowski, *Koncepcja prawa Ronalda Dworkina i jej znaczenie dla legitymizacji prawa*, „Studenckie Zeszyty Naukowe" 2007/15, s. 22.

[16] Zob. M. Dybowski, *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011/3, s. 99–102.

W koncepcji R. Dworkina reguły prawne oznaczają całokształt norm tworzących system prawny. Tymczasem przez pojęcie zasady prawa rozumie on „(...) normę, która ma być przestrzegana nie dlatego, że jej przestrzeganie przybliża lub zapewnia ekonomiczną, polityczną lub społeczną sytuację, która wydaje się godna pożądania, ale dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności"[17].

Takie rozróżnienie reguł i zasad prawnych determinuje ich stosowanie. W przypadku spełniania hipotezy reguły organ (sąd) ją stosujący zobowiązany jest orzec wynikające z jej dyspozycji konsekwencje. Z kolei zasada prawa nie określa konsekwencji prawnych decyzji podmiotu stosującego prawo[18]. Wprawdzie zarówno reguły, jak i zasady prawne wskazują kierunek rozstrzygnięcia (procesu decyzyjnego), to jednak te drugie nie czynią tego w sposób definitywny. Jest to zagadnienie uzasadniające twierdzenie, że tak pojmowane reguły prawne są dla Dworkina tym, czym dla polskiego systemu prawnego normy prawne, zaś dworkinowskie „(...) zasady prawne wyrażają akceptowane w danym społeczeństwie wartości i są dyrektywami nienależącymi do systemu prawnego *sensu stricto* albo – jak w naszej kulturze prawnej – są wyrażane wprost (np. w Konstytucji) w postaci norm systemu, czyli w postaci reguł (według terminologii Dworkina)"[19].

Poglądy R. Dworkina zsyntetyzował H.L.A. Hart, brytyjski analityk prawa, ujmując reguły prawne jako dyrektywy konkluzywne, natomiast zasady określając mianem dyrektyw niekonkluzywnych[20]. Sam Hart posługiwał się dystynkcją norm na reguły i zasady prawne, traktując pierwsze z nich jako istotę prawa. Reguły dzielił na pierwotne (zobo-

[17] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56–57. Dworkin postulował rozróżnianie nie tylko reguł prawnych i zasad, lecz również wymogów polityki (*policies*). Przy czym wymogiem polityki określał „(...) ten rodzaj normy, która wyznacza cele do osiągnięcia, zwykle jest to postęp w zakresie jakiegoś ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości (choć niektóre z nich są negatywne w tym sensie, że zakładają, iż jeden z obecnych celów ma być chroniony przed zmianami idącymi w odwrotnym kierunku)", tamże, s. 56.

[18] T. Gizbert-Studnicki, *Zasady...*, s. 17.

[19] M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 35–36.

[20] H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 346 i dalej.

wiązujące ludzi do działań lub zaniechań), wtórne (pozwalające stwierdzać, wcielać lub eliminować reguły pierwotne) oraz reguły uznania określające, które z reguł obowiązują[21]. Zasadom prawa, początkowo przez niego marginalizowanym, przywrócił – pod wpływem wymiany poglądów ze swoim adwersarzem R. Dworkinem – należne miejsce[22].

Szczególnie mocno Hart zaakcentował trzy aspekty będące osią podziału norm na zasady i reguły. Po pierwsze, stanął na stanowisku, że jedna zasada obejmuje większą liczbę reguł lub inaczej, że to, co można uznać za wielość różnych reguł, da się przedstawić w ramach jednej zasady (zasady są więc ogólne). Po drugie, zasady, jako że odnoszą się w mniejszym lub większym stopniu do pewnego celu, zamiaru, upoważnienia czy wartości, są istotne nie tylko ze względu na wyjaśnianie czy racjonalizowanie egzemplifikujących je reguł, ale także dlatego, że przyczyniają się do ich uzasadnienia. Po trzecie, zasady – zdaniem Harta – są niekonkluzywne, chociaż dopuszcza on tutaj stopniowalność tej cechy[23].

Podział na zasady i reguły prawne jest również widoczny w poglądach jurysty niemieckiego R. Alexy'ego, wypracowanych w ramach rozważań dotyczących praw podstawowych (*Grundrechte*) w ustawie zasadniczej RFN. Także i ten badacz wprowadza wiele kryteriów dających podstawę do ich dystynkcji, podkreślając, że chodzi tutaj o kryteria zastane, tradycyjnie przyjmowane i akceptowane przez doktrynę prawa. Jako pierwsze R. Alexy wyodrębnia kryterium generalności: reguły (*Regels*) cechują się względnie niewielkim stopniem ogólności, natomiast zasady (*Prinizipien*) to normy relatywnie generalne[24]. Następnie jako pozostałe kryteria Autor wskazuje „(...) «określoność przypadków zastosowania», sposób powstania (...), ścisłość oceny treści, odniesienie do idei prawa lub do jakiejś najwyższej prawnej ustawy oraz znaczenie dla porządku prawnego. Zasady i reguły rozróżnia się następnie ze względu na to, czy są one podstawami dla reguł, czy samymi regułami, lub ze względu na

[21] H.L.A. Hart, *Pojęcie...*, s. 116–142.

[22] H.L.A. Hart, *Pojęcie...*, s. 347.

[23] M. Korycka-Zirk, *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2010/6, s. 92–94.

[24] R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 75.

to, czy chodzi o normy argumentowania, czy też o normy zachowania"[25]. W ujęciu R. Alexy'ego zarówno reguły, jak i zasady są normami, ale kluczowe dla jego koncepcji jest twierdzenie, że pierwsze z nich mogą lub nie mogą być spełniane (reguły można albo nie można zrealizować), podczas gdy zasady są „nakazami optymalizacji". Oznacza to, że mogą być one, w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych, realizowane w różnym stopniu[26]. Jest to zarazem podstawowe i w gruncie rzeczy jedyne kryterium pozwalające odróżnić zasady od reguł prawnych.

Rekonstrukcja poglądów R. Alexy'ego na zasady prawa daje podstawę do twierdzenia, że ogniskują się one wokół trzech zasadniczych tez: tezy optymalizacyjnej, prawa kolizji i prawa wyważania. Teza optymalizacyjna, o której była mowa przed chwilą, stanowi sedno koncepcji zasad niemieckiego jurysty i zakłada realizowanie określonych nakazów w stopniu możliwie najwyższym, najpełniejszym. Jest to sytuacja inna niż w przypadku reguł, których realizacja jest całkowicie niezależna od woli ich adresatów. Druga teza dotyczy kolizji zasad w procesie stosowania prawa. Fakt, że zasady są stopniowalne i odznaczają się różnym stopniem doniosłości, powoduje, że w przypadku kolizji wykluczających się zasad pierwszeństwo przyznaje się zasadzie o większym znaczeniu, niż posiada zasada z nią konkurująca. Trzecia teza, prawo wyważania, polega na ustaleniu wzorca postępowania uwzględniającego zasadę odpowiedniości, konieczności oraz proporcjonalności[27]. W sytuacji, w której „(...) waga konkurujących zasad jest porównywalna i należy je wszystkie rozpatrzyć podejmując decyzję finalną, (...) każda z nich będzie miała swój udział w rozstrzygnięciu w takim stopniu, na jaki wskazuje teza optymalizacyjna – stany rzeczy, realizacja których jest nakazana przez te zasady, zostaną objęte ochroną na najwyższym możliwym (faktycznie i prawnie) poziomie"[28].

---

[25] R. Alexy, *Teoria...*, s. 76–77.

[26] R. Alexy, *Teoria...*, s. 78.

[27] M. Kordela, *Możliwość konstruowania ogólnej torii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy'ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2007/2, s. 12–16.

[28] M. Kordela, *Możliwość...*, s. 18.

Podstawowym mankamentem prezentowanych podejść jest ich ograniczona przydatność w polskich badaniach nad zasadami prawa. Ten stan jest spowodowany brakiem rozróżnienia w koncepcjach zagranicznych – tak jak czynią to polska teoria i filozofia prawa – przepisu i normy prawnej. Tam, gdzie rodzima doktryna mówi o przepisach, doktryna zagraniczna ma na myśli zasady. W konsekwencji „(...) relacja między zasadami to w istocie relacja między przepisami, a nie relacja między odtworzonymi z przepisów normami"[29].

Na tym tle zwraca uwagę pogląd Z. Kmieciaka, który podkreśla, że większość z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym także zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej „(...) wykazuje wszelkie znamiona zasad w rozumieniu typologii stworzonej przez R. Dworkina i poddanej modyfikacjom przez R. Alexy'ego. Wymagają one wobec tego ustawicznych zabiegów optymalizacji w toku procesu stosowania prawa, z czym wiąże się możliwość i potrzeba rekonstruowania elementów ich treści na tle okoliczności konkretnego przypadku. W tym ujęciu pewne zachowanie organu administracji może zostać ocenione przez sąd jako zgodne z określoną zasadą (nieuzasadniające uruchomienia sankcji wzruszalności zaskarżonego aktu), przy jednoczesnym założeniu, że inny wariant jego zachowania będzie urzeczywistniał daną zasadę w sposób pełniejszy"[30].

Abstrahując w tym miejscu od poglądów przedstawicieli jurysprudencji osadzonych w określonych kulturach i systemach prawnych, można – za L. Morawskim – stwierdzić, że sprowadzenie do wspólnego mianownika różnych koncepcji oraz typologii zasad prawa jest w gruncie rzeczy niemożliwe, a to ze względu na wspomnianą wcześniej wielość ich znaczeń, które powodują, że koncepcje zasad prawa – mimo licznych podobieństw – dość mocno się między sobą jednak różnią[31]. U podstaw

[29] M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011, s. 26.

[30] Z. Kmieciak, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo" 2009/9, s. 8.

[31] L. Morawski, *Zasady prawa – komentarz krytyczny* [w:] *Studia z filozofii prawa,* t. 1, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 71.

tego problemu leży brak dostatecznie „(...) jasnych i precyzyjnych kryteriów, które pozwoliłyby odróżnić zasady od innych norm prawnych. Jeśli w tej sprawie nie daje nam wystarczających wskazówek sam legislator, to o uznaniu normy za zasadę decyduje ostatecznie orzecznictwo i doktryna (...)"[32]. Przyznanie określonej normie statusu zasady prawa, już to przez doktrynę, już to przez judykaturę, następuje ze względu na jej szczególną doniosłość w systemie norm *in genere* (jej znaczenie dla całego systemu prawa) lub jego części – gałęzi bądź dziedziny, jak również przez wzgląd na jej szczególną pozycję w hierarchii źródeł prawa (konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe). Konsekwencją uznania normy za zasadę jest jej rola w stanowieniu prawa (ustawodawca powinien kreować lub modyfikować przepisy szczególne w sposób, który nie tylko nie prowadziłby do konfliktu z zasadą lub zasadami, ale gwarantowałby ich możliwie pełną i efektywną realizację) oraz w procesie jego stosowania. Zasady prawa to istotne punkty odniesienia dyrektyw interpretacyjnych, reguł inferencyjnych i kolizyjnych (reguł wykładni *sensu stricto* oraz *sensu largo*). Warunkiem koniecznym tak pojmowanej roli zasad ogólnych jest ich określoność. Jeżeli podmiot stosujący prawo ma za ich pomocą redukować nieostrość znaczeniową innych norm, zasady winny być dostatecznie precyzyjne i homogeniczne[33]. Niestety trudno tę uwagę w pełni odnieść do zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, zwłaszcza w jej brzmieniu sprzed nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego – do tego czasu była to bodaj najbardziej ogólna i najmniej określona zasada postępowania administracyjnego. Ten stan uległ pewnym zmianom po 1.06.2017 r., jednak nadal – mimo jej dookreślenia przede wszystkim w treści art. 8 § 1 k.p.a. – znaczenie tej zasady ogólnej może budzić pewne wątpliwości.

3. Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna

Niekiedy zasady opisowe są źródłem zasad w znaczeniu dyrektywalnym. Przykładem tego rodzaju sytuacji jest klauzula demokratycznego

[32] L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 131.
[33] Z. Kmieciak, *Problem...*, s. 6.

państwa prawnego, z której wywodzone są bardziej szczegółowe zasady, w tym zasada zaufania. Patrząc na to zagadnienie z punktu widzenia sposobów wysłowienia zasad prawa, możemy określić zasadę państwa prawnego jako bezpośrednio sformułowaną w tekście prawnym (zasada *explicite*), podczas gdy zasada zaufania jest z niej wywodzona, ponieważ nie została wyrażona *expressis verbis* w treści aktu normatywnego[34] (zasada *implicte*).

Z powyższego wynika, że zasada zaufania stanowi element szerszego pojęcia, jakim jest klauzula demokratycznego państwa prawnego, i że jednocześnie należy do katalogu zasad konstytucyjnych. Zagadnienie zasad konstytucyjnych wzbudza wiele wątpliwości zarówno w ogólnej teorii prawa, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego. Wynika to m.in. z wielości nazw, którymi są one określane, przy czym nie zawsze zakresy znaczeniowe tych nazw się pokrywają. W konsekwencji funkcjonuje zróżnicowana nomenklatura, co pogłębia istniejące dylematy jurydyczne i prowadzi do wniosku, że zasady konstytucyjne należą do materii, której nie da się zdefiniować w sposób jednolity[35]. Powoduje to współwystępowanie różnych typologii oraz treści zasad konstytucyjnych i w konsekwencji nie przyczynia się do ujednolicenia poglądów w tej materii.

Piśmiennictwo wyróżnia, na poziomie norm konstytucyjnych, zasady konstytucyjne, zasady podstawowe, zasady naczelne, zasady ustrojowe czy idee ogólne[36]. Jest to zaledwie kilka przykładów, katalog ten nie ma charakteru wyczerpującego. Niekiedy zakres semantyczny nazw używanych do określenia przewodnich norm ustawy zasadniczej jest, jak się wydaje, nazbyt generalny. Takim przymiotem odznaczają się idee ogólne, które zdaniem A. Pułły są założeniami systemowymi o treści tak generalnej, złożonej i spornej, że niepozwalającymi traktować ich

[34] Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 58.

[35] P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 24.

[36] Zob. A. Pułło, *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 1996/5, s. 10–11; A. Pułło, *Idea solidarności w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015/33, s. 331–334.

jako zwykłych zasad prawa[37]. Autor ten określa je mianem „myśli przewodnich" prawa konstytucyjnego, zaliczając do nich ideę demokracji, podział władz, państwo prawne oraz pojęcie konstytucjonalizmu. Jednocześnie zastrzega, że „te cztery określenia bywają nazywane zasadami, ale nie zawsze. Wobec niektórych mamy tutaj więcej wątpliwości, wobec innych mniej"[38].

Z kolei zasady ustrojowe postrzegane są jako konstytucyjne zasady podstawowe rozstrzygające o charakterze ustrojowym państwa oraz określające jego system władzy. Ściślej rzecz ujmując, są to zasady wskazujące suwerena, ustanawiające rodzaje organów (instytucji) państwowych oraz formy wykonywania władzy, a także wskazujące na idee i cele, jakie powinny być realizowane w procesie wykonywania władzy[39]. Innymi słowy: są „(...) to naczelne, najważniejsze rozstrzygnięcia charakteryzujące ustrój państwowy, zawarte w Konstytucji (...). Można je więc z reguły utożsamiać z zasadą konstytucyjną"[40]. Jest charakterystyczne, że Autor tej konstatacji zastrzegł, iż zasady ustroju „z reguły" pokrywają się z zasadami konstytucyjnymi, co oznacza, że nie zawsze są one tożsame, a tym samym, że istnieją różne ich systematyki.

Uogólniając, można stwierdzić, że mianem zasad konstytucyjnych określa się różnorodne sformułowania konstytucyjne, wyróżniające się doniosłością rozpoznawaną przez praktykę orzeczniczą lub wyróżniane ze względu na przypisanie im cechy zasad przez doktrynę. Ujęcie określonej normy jako zasady konstytucyjnej następuje według dwóch kryteriów. Pierwsze z nich, kryterium formalne, odnosi się do miejsca ustawy zasadniczej, w którym ulokowano normę i jest ono – z punktu widzenia normatywnego – kryterium najważniejszym i najbardziej precyzyjnym. Drugie kryterium ma charakter materialny. Dotyczy wzajemnego stosunku zasad oraz norm, roli w konstrukcji instytucji prawnej względnie przypisywanych zasadzie ocen społeczno-politycznych[41].

---

[37] A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 1995/8, s. 23.

[38] A. Pułło, *Idee ogólne...*, s. 23.

[39] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 68.

[40] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 19.

[41] B. Banaszak, *Prawo...*, s. 25.

Istotą zasady konstytucyjnej jest to, że niezależnie od stopnia precyzji oraz jej struktury statuuje ona określony wzorzec postępowania, który jest uznawany za obowiązujący w danym systemie prawnym i z którym organy państwa wiążą określone konsekwencje prawne[42].

Zasady konstytucyjne traktowane są, zwłaszcza przez doktrynę prawa konstytucyjnego, jako względnie autonomiczny obszar analityczny szczególnie podatny na wpływy zewnętrznych względem rodzimej teorii prawa koncepcji jurydycznych (np. R. Dworkina czy R. Alexy'ego). Jest to spowodowane tym, że niektóre normy konstytucyjne wyodrębnianie są jako zasady wedle kryteriów zarówno polskich, jak i zagranicznych[43]. W doktrynie prawa konstytucyjnego dostrzega się wagę obcych koncepcji – „odwoływanie się do reguł i zasad, określanie zasad jako nakazów i zakazów optymalizacyjnych może stanowić dobrą podstawę do wyznaczania dopuszczalnych ograniczeń praw konstytucyjnych"[44].

Za fundamentalne dla ujmowania zasad konstytucyjnych (a przynajmniej ich części) uznawane jest podejście szkoły poznańskiej (zasady w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym)[45]. W ocenie M. Zielińskiego jest to wręcz podstawowe rozróżnienie niezbędne do uporządkowania problematyki konstytucyjnych zasad prawa[46]. W szczególności kluczową rolę odgrywa tutaj ujęcie dyrektywalne, gdyż węzłowym zagadnieniem jest twierdzenie, zgodnie z którym zasada prawa to wypowiedź dyrektywalna w sensie semiotycznym, a więc wypowiedź oddziałująca na dany podmiot lub podmioty w taki sposób, aby podjęły one określone działanie. Jedną z podklas wypowiedzi dyrektywalnych stanowią normy postępowania nakazujące lub zakazujące danym podmiotom postąpić w określony sposób w określonych okolicznościach. Z kolei podklasą dla zasad-dyrektyw są zasady normy. Pogłębiając ten podział, można

[42] K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 28.

[43] M. Zieliński, *Zasady...*, s. 29.

[44] P. Tuleja, *Zasady prawa a zasady konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011, s. 335–336.

[45] P. Tuleja, *Zasady prawa...*, s. 335.

[46] M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 61.

zauważyć, że o ile wśród norm postępowania wyróżnia się normy prawne, o tyle zasady-normy dają podstawę do wyodrębnienia zasad-norm prawnych, a zatem zasad w podstawowym dla teorii prawa znaczeniu. To zaś oznacza, że podobnie jak w przypadku norm prawnych, wśród których znajdują się normy konstytucyjne, wśród zasad prawa występują zasady konstytucyjne[47].

W ujęciu dyrektywalnym konstytucyjna zasada prawa jest normą konstytucyjną: „(...) (1) z której wynika, logicznie względnie instrumentalnie, jakaś grupa innych norm konstytucyjnych lub (2) która reguluje szczególne istotne (na gruncie niespornej doktryny) cechy danej instytucji, lub (3) która w doktrynie lub praktyce dostatecznie powszechnie została uznana za szczególnie społecznie doniosłą, zwłaszcza ze względu na to, że wyraża którąś z podstawowych wartości"[48].

Zasady prawa to wyróżnione zarówno w drodze *communis opinio*, jak i wypracowane w praktyce orzeczniczej normy prawne wyróżniające się, na tle innych norm, szczególną doniosłością. Jeżeli normy te ulokowane są w ustawie zasadniczej, to można mówić o nich jako o normach konstytucyjnych. Charakterystyczną cechą zasad konstytucyjnych jest fakt, że determinują one ustrój państwa i to na wielu płaszczyznach. Przy czym jest kwestią raczej drugorzędną, czy zostały one wysłowione wprost w treści ustawy zasadniczej, czy zrekonstruowano lub wyprowadzono je (konstytucyjne zasady *implicite*) z innych norm o większym stopniu ogólności, w tym z klauzul generalnych.

Jedną z tego rodzaju norm jest klauzula demokratycznego państwa prawnego[49], dająca podstawę do rekonstrukcji większej liczby bardziej szczegółowych zasad pochodnych. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Zasada ta,

[47] M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady...*, s. 62–63.

[48] M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady...*, s. 68.

[49] Przedstawiciele doktryny określają tę zasadę jako wręcz najbardziej ogólną spośród zasad konstytucyjnych, jak również zasadę dość dynamiczną, zob. A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013, s. 110 i przywołana tam literatura.

wprowadzona do porządku prawnego w okresie transformacji ustrojowej[50], przeniesiona została *in extenso* na grunt obowiązującej ustawy zasadniczej. Literalne powtórzenie tego przepisu było intencjonalnym działaniem ustawodawcy konstytucyjnego (ustrojodawcy) i stanowiło wyraz przejęcia dotychczasowego kształtu oraz rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego[51]. Wypracowane w praktyce orzeczniczej, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego[52], podstawowe zręby treści tej zasady zachowały swoją aktualność, zaś od wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. były rozwijane w nowych uwarunkowaniach ustrojowych.

Główną inspiracją, a następnie ważnym punktem odniesienia dla sposobów rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego było przede wszystkim, ale nie wyłącznie[53], niemieckie państwo prawa (*Rechtsstaat*). Zarys jego genezy i rozwoju ukazałem w innym miejscu monografii, dlatego w tej chwili wypada się ograniczyć jedynie do rudymentarnych założeń tej doktryny. Była to koncepcja ustrojowo-polityczna odchodząca od absolutystycznych rządów na rzecz liberalnego państwa parlamentarnego. Jej znaczenie ewoluowało pod wpły-

[50] Zob. art. 1 pkt 4 ustawy z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r. poz. 444. Wskazuje się, że wprowadzenie do postanowień ustawy zasadniczej klauzuli demokratycznego państwa prawnego było – obok derogacji niektórych przepisów Konstytucji PRL – najważniejszą zmianą ustrojową okresu odzyskania suwerenności, P. Tuleja, *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy zmiana?* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 190.

[51] P. Tuleja, *Klauzula państwa...*, s. 192.

[52] W debacie nad istotą demokratycznego państwa prawa, poza TK, brały czynny i aktywny udział różne podmioty, takie jak sądy (NSA i SN), Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele doktryny czy politycy, zob. S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 14.

[53] Zdaniem J. Jaskierni, „chodziło też o republikańską koncepcję rządów prawa, ale wiązano ją [zasadę państwa prawa – J.Ch.] także z koncepcją oryginalizmu i *living constitutionalism* oraz konserwatywnej filozofii polityki. Nawiązywano do idei «ujarzmienia Lewiatana». Chodziło – jak eksponował to F.A. von Hayek – o «rządy prawa, a nie ludzi»", J. Jaskiernia, *Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015, s. 246–247.

wem prac jurystów niemieckich i następnie okrzepło w postaci jednej z norm wprost wysłowionej w ustawie zasadniczej RFN z 1949 r. Można powiedzieć, że państwo prawne zmieniało swój charakter i przeszło z doktryny politycznej do doktryny prawnej, by następnie stać się pojęciem języka prawnego[54]. Równocześnie treści, jakie przypisywano *Rechtsstaat* w czasie jego funkcjonowania, nie pozostały bez wpływu na polską percepcję tego pojęcia.

Początkowo, tj. mniej więcej do połowy XIX w., państwo prawne – jako gwarant wolności jednostki – było przeciwstawiane państwu absolutystycznemu. Wpisywało się to w założenia Oświecenia eksponującego liberalizm i sekularyzację oraz lansującego prawa człowieka. W drugiej połowie XIX stulecia *Rechtsstaat* podkreślało wymóg istnienia podstaw prawnych działalności państwa i jego administracji, by na początku wieku XX skoncentrować się na legalności działań administracji państwowej i podnieść wiodącą rolę parlamentu jako ustawodawcy (podmiotu stanowiącego normy kompetencyjne). Podkreślano wówczas pierwszoplanowe znaczenie elementów państwa prawa, do których zaliczano pewność prawa, równość wobec prawa czy przewidywalność i obliczalność działań organów administracji państwowej[55]. Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania państwa prawa jako zasady konstytucyjnej niemiecka doktryna wyszczególniła, w drugiej poł. XX w., osiem składowych elementów współtworzących koncepcję *Rechtsstaat.* Zaliczono do nich zasady, zgodnie z którymi: „(...) 1) państwo i władza państwowa są oparte na konstytucji, która jest aktem najwyższej rangi; 2) relacja między obywatelami a państwem jest określona przez prawa zasadnicze – prawa człowieka i prawa obywatelskie – które gwarantują przede wszystkim osobiste wolności; 3) władza państwowa nie jest skoncentrowana w jednym organie, ale podzielona według funkcji, jakkolwiek te funkcje niekiedy się krzyżują (uzupełniają), a podział ten jest zazwyczaj podziałem na władzę prawodawczą, wykonawczą

[54] W. Sokolewicz, *Art. 2* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 21.

[55] M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 12–18.

i sądowniczą; 4) podstawą i granicą wszelkiego działania państwa jest prawo i konstytucja dla władzy ustawodawczej, ustawy i rozporządzenia – dla administracji i sądów; 5) wobec ustawy każdy jest równy, równość oznacza tu połączenie państwa prawnego (prawnopaństwowości) z zasadą demokracji; 6) istnieją gwarancje szerokiej ochrony prawnej sprawowane przez niezawisłe sądy w ramach ustawowo przewidzianego postępowania; ochrona ta służy także przeciwdziałaniom władz państwowym, w tym również władzy ustawodawczej; 7) istnieje system odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych, przejawiający się w ich odpowiedzialności karnej oraz w odpowiedzialności za szkody wyrządzone obywatelom względnie za uszczuplenie praw obywateli; 8) na pojęcie państwa prawnego składają się też zasady ukierunkowujące działalność organów państwa, a sprecyzowane przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny. Należą do nich: *Verhältnismäßigkeit* (proporcjonalność środków i celów), *Vorhersehbarkeit* (przewidywalność) oraz *Berechenbarkeit* (obliczalność) państwowej ingerencji (*Eingriffsakte*)"[56]. Powyższą listę należy uzupełnić o kolejny element, jakim jest *Vertrauensschutz* – zasada zaufania jednostki do państwa.

Wspólny punkt niemieckiego *Rechtsstaat* i polskiego demokratycznego państwa prawnego to istotna rola sądów konstytucyjnych obu państw w wyodrębnieniu i ukształtowaniu wyprowadzanych z tych pojęć elementów – zasad. Ponadto tym, co łączy obie klauzule, jest fakt, że część z tych zasad albo jest do siebie zbliżona, albo wręcz się pokrywa. Przegląd polskiej literatury przedmiotu, na co zwraca uwagę S. Wronkowska, umożliwia wskazanie różnych grup właściwości przypisywanych demokratycznemu państwu prawnemu. Przede wszystkim są to właściwości dotyczące instytucji politycznych i prawnych charakterystycznych dla państwa prawnego. Idzie tutaj zwłaszcza o demokratycznie wyłaniany parlament oraz rozbudowany system instytucji gwarantujących przestrzeganie prawa przez wszystkie podmioty funkcjonujące w państwie (sądownictwo). Te instytucje powinny działać na podstawie określonych zasad, z których najbardziej doniosłe – z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa – wydają się dwie: zasada legalności (praworządności) oraz zasada podziału władz. Tworzą one drugi rodzaj właściwości

[56] M. Zmierczak, *Kształtowanie...*, s. 21.

przypisywanych państwu prawnemu. Trzecia, i zarazem ostatnia grupa, to właściwości odnoszące się do norm prawnych jako podstawy państwa prawnego, a ściślej do wymogów, jakim powinno odpowiadać prawo. Obejmują one strukturę systemu norm prawnych (hierarchiczność), tworzenie prawa i jego stosowanie[57]. Prawodawstwo państwa prawa musi uwzględniać – poza odpowiednim sposobem tworzenia prawa – wymogi proporcjonalności, natomiast „(...) rozstrzygnięcia organów państwa w państwie prawnym nie mogą być dla obywateli zaskakujące, nieprzewidywalne. Powinny one być zarazem trwałe, stwarzające stan pewności prawa"[58]. Tak ujęte elementy demokratycznego państwa prawnego korespondują z niektórymi elementami niemieckiej *Rechtsstaat,* gdyż w doktrynie niemieckiej oraz polskiej podkreśla się zagadnienie legalności, hierarchiczności źródeł prawa czy znaczenie zasady proporcjonalności i przewidywalności działań organów państwa (administracji publicznej).

W polskiej doktrynie i praktyce orzeczniczej ukształtował się dwudzielny sposób rozumienia zasady demokratycznego państwa prawa – wyróżnia się tutaj znaczenie materialne oraz formalne tej zasady. Jest to podział wzajemnie się uzupełniający w tym sensie, że na demokratyczne państwo prawne składają się równocześnie oba z wyodrębnionych aspektów, a nie tylko – na zasadzie alternatywy rozłącznej – bądź aspekt materialny, bądź formalny. Pierwsze z wymienionych znaczeń państwa prawnego jest ściśle powiązane z prawami człowieka i obywatela. W sytuacji gdy po transformacji ustrojowej postępujące zmiany nie znalazły stosownego odzwierciedlenia w regulacjach ustrojowych (konstytucyjnych), Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z klauzuli państwa prawnego wiele zasad dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela. W judykaturze Trybunału „(...) z lat 1989–1997 zarysowała się tendencja do traktowania klauzuli demokratycznego państwa prawnego jako zbiorczego wyrazu wielu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze, które nie są wprawdzie wyraźne zapisane w konstytucji, ale z niej wy-

[57] S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 65–74.

[58] S. Wronkowska, *Zarys koncepcji...*, s. 75.

nikają w sposób pośredni. Odnajdując kolejne takie zasady i nadając im rangę konstytucją (...), Trybunał w znacznym stopniu uzupełniał tekst obowiązującej konstytucji. Takie podejście Trybunału było o tyle zrozumiałe, że ówczesny tekst konstytucji zawierał wiele luk i przemilczeń, tak więc konieczne było posługiwanie się klauzulami generalnymi (...). Stąd pewien aktywizm orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, który budził zresztą mieszane oceny w doktrynie"[59]. W tym kontekście można powiedzieć, że „z funkcjonalnego punktu widzenia klauzula demokratycznego państwa prawnego posłużyła Trybunałowi Konstytucyjnemu jako podstawowy instrument poszerzania konstytucyjnego katalogu praw jednostki i ich ochrony, wobec pasywności ustrojodawcy i ustawodawcy"[60]. Dlatego demokratyczne państwo prawne w aspekcie materialnym jest utożsamiane z wymogiem oparcia działalności państwa na określonych wartościach (ideach), do których zalicza się sprawiedliwość, w tym sprawiedliwość społeczną, wolność, równość wszystkich obywateli oraz demokratyzm[61]. W bardziej szczegółowym ujęciu przedmiotem demokratycznego państwa prawnego są zasady konstytucjonalizmu i wyłączności ustawy, niezawisłości sądów, ochrona obywateli przed nadużyciami prawa, zapewnienie odpowiedzialności odszkodowawczej czy praworządność działania organów administracji publicznej[62].

Ujęcie formalne demokratycznego państwa prawa opiera się na innych założeniach. O ile w modelu materialnym to społeczeństwo dominuje nad państwem (jest ono źródłem władzy i jednocześnie wykonuje ją, współdecydując i partycypując w procesach demokratycznych; u pod-

[59] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 61. Podnoszono np., że „(...) pozostanie na zawsze tajemnicą TK, przy pomocy jakiej to logiki wyprowadził on z kilku słów zawartych w art. 1 [w ówczesnym brzmieniu Konstytucji zawierającym klauzulę demokratycznego państwa prawnego – przyp. J.Ch.] taki ogrom zasad, o tak zróżnicowanych zakresach zastosowania i normowania, a przy tym uzasadnił tyle wyjątków od nich", L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo" 1994/4, s. 12.

[60] S. Wronkowska, *Klauzula...*, s. 17.

[61] B. Banaszak, *Prawo...*, s. 220.

[62] E.H. Morawska, *Doktrynalne ujęcie klauzuli państwa prawnego w Polsce* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 112–113.

staw gospodarki rynkowej leży zasada sprawiedliwości społecznej)[63], o tyle model formalny państwa prawa polega na zwierzchności państwa i „podobnie jak prawo, stanowi ono byt pierwotny, w stosunku do społeczeństwa jest samodzielne i niezależne, charakteryzuje się własną mocą rządzenia. Jego władza może być limitowana jedynie na zasadzie samoograniczenia"[64]. To (samo)ograniczenie znajduje wyraz w wymogu respektowania norm prawnych przez wszystkie podmioty funkcjonujące w ramach państwa, w tym instytucje i organy władzy (administracji) publicznej. Ma to zapobiegać autorytatywnej, nieskrępowanej ingerencji władz w sferę praw i obowiązków jednostek i rozciąga się na cztery sfery: legitymizacji władzy; działań władz publicznych opartych na prawie (legalizm); praworządności (przestrzeganie norm) oraz respektowania zasad w procesie stanowienia prawa[65]. Pozostając przy ostatnim ze wskazanych obszarów, należy stwierdzić, że „w formalnym aspekcie interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego doprowadziła do sformułowania całej spójnej «wiązki» zasad wyznaczających standardy «przyzwoitej» czy «rzetelnej» legislacji, spośród których podstawowe miejsce przypadło zasadzie zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa"[66].

Powyższe spostrzeżenia wskazują, że zaufanie obywatela do państwa jest formalnym aspektem klauzuli demokratycznego państwa prawnego i że z tej klauzuli wynika wiele wtórnych, lub inaczej – pochodnych zasad składających się na państwo prawa. Jest to pogląd znajdujący pełne potwierdzenie w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, z tym że

---

[63] W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego* [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 23. Jak zauważył C. Kosikowski, „połączenie w jednym postanowieniu konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej nie jest przypadkowe. Wyraża się w nim koncepcja materialnego ujęcia zasady państwa prawnego obejmującego cel działalności władzy publicznej – osiągnięcie sprawiedliwości społecznej", C. Kosikowski, *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 32.

[64] W. Zamkowski, *Wprowadzenie*..., s. 21.

[65] Por. A. Kubiak, *Glosa do orzeczenia TK z 8 XI 1989 r., K 7/89*, „Państwo i Prawo" 1991/7, s. 17.

[66] S. Wronkowska, *Klauzula*..., s. 17.

Trybunał rozciąga tę zasadę poza płaszczyzną stanowienia prawa, także na jego stosowanie.

Jeszcze przed transformacją ustrojową Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając, że zasada zaufania obywateli do państwa jest wywodzona, jako zasada pochodna, z wielu przepisów konstytucyjnych statuujących podstawowe prawa i wolności obywateli oraz gwarantujących ich ochronę, traktował ją jako wzorzec kontroli zgodności ustaw zwykłych z Konstytucją PRL. Źródeł tej zasady Trybunał „(...) poszukiwał już na gruncie Konstytucji z 1952 r. Nie wskazywał jednak konkretnego artykułu, z którego zasada ta miałaby wynikać, lecz przywoływał jako jej podstawę przepisy kilku artykułów, w szczególności art. 9, 20 ust. 2 i [art.] 101 oraz przepisy ustanawiające podstawowe prawa i wolności obywateli i gwarantujące ich ochronę”[67].

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada zaufania obywatela do państwa była wówczas zasadą prawnokonstytucyjną rodzącą określone obowiązki w sferze działalności państwa. W dziedzinie prawodawczej działalności państwa stwarzała obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli, wreszcie obowiązek nienadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Trybunał podkreślał, że z zasady zaufania obywatela do państwa wynika dyrektywa postępowania dla prawodawcy, zgodnie z którą nie należy nadawać mocy wstecznej zwłaszcza tym przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną. Ponadto nie należy stanowić przepisów, które by w jakiś sposób ograniczały katalog praw, mających podstawę w Konstytucji lub służącym ich realizacji, gdyż na stabilności i rozwojowym charakterze praw i obowiązków obywateli wspiera się zaufanie obywateli do państwa i jego społeczna siła. W ten sposób zasada zaufania obywateli do państwa stawała się jednocześnie podstawową wartością

[67] I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 82.

ogólnospołeczną, do której odsyłały i którą chroniły normy ustawy zasadniczej[68]. Powyższe orzeczenie wskazuje, że już wówczas Trybunał Konstytucyjny eksponował zasadę proporcjonalności, bezpieczeństwa prawnego jednostki czy zakazu retroaktywności prawa, utożsamiając je z elementami zasady zaufania obywateli do państwa. Jednocześnie już wtedy zakres zasady nie został zawężony tylko do aspektu stanowienia prawa, ale zaufanie obywateli do państwa miało podlegać ochronie w procesie jego stosowania. Zdaje się to akcentować ostatni fragment orzeczenia, określający zaufanie obywateli do państwa jako kluczową wartość ogólnospołeczną, chronioną przez normy konstytucyjne. Jest bowiem jasne, że taka wartość wymaga ochrony nie tylko przy stanowieniu, lecz również na gruncie stosowania prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w aspekcie legislacyjnym – można wyróżnić dwa podstawowe i zarazem bardzo ogólne nurty rozumienia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to podejście wyodrębniające sprzeczne z omawianą zasadą działania ustawodawcy, jak również nurt opierający się na wskazywaniu zachowań legislacyjnych przyczyniających się do pełniejszej realizacji zasady ochrony zaufania.

Dość wcześnie w judykaturze TK uznano za pozostające w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa stosowanie przez ustawodawcę zasady bezpośredniego działania nowej ustawy. W ocenie TK prowadzi to bowiem do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną, może radykalnie zmieniać na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne, nie daje możliwości skalkulowania zdarzeń, z którymi może się zetknąć adresat normy prawnej. W konsekwencji może to podważyć zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte, chronione zgodnie z orzecznictwem Trybunału wypracowanym na gruncie zasady demokratycznego państwa prawa[69].

[68] Orzeczenie TK z 30.11.1988 r., K. 1/88, OTK 1988/1, poz. 6.
[69] Wyrok TK z 2.03.1993 r., K 9/92, OTK 1993/1, poz. 6.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa[70]. Realizacja tej zasady wiąże się z przestrzeganiem przez ustawodawcę zakazu retroaktywności, określenia odpowiedniego *vacatio legis* i zakazu naruszenia praw słusznie nabytych[71]. Idzie więc tutaj nie tylko o zapewnienie ochrony praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych[72] – lecz także o respektowanie przez ustawodawcę zasad techniki legislacyjnej. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie obowiązujących technik stanowienia prawa, w szczególności techniki statuowania przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Ustawodawca, chcąc pozostać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego[73].

W porównaniu z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, zasada ochrony zaufania ma charakter bardziej ogólny, przy czym są to – jak pamiętamy – dwie autonomiczne zasady prawne. Zakres jej stosowania obejmuje w gruncie rzeczy wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę. Natomiast zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych jest węższy i dotyczy tylko takich przypadków, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw

[70] Wyrok TK z 2.03.1993 r., K 9/92.
[71] Wyrok TK z 27.11.1997 r., U 11/97, OTK ZU 1997/5–6, poz. 67.
[72] Wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999/5, poz. 100.
[73] Wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999/3, poz. 40.

nabytych. W obu przypadkach istota ochrony jest jednak identyczna. Kwalifikacja sytuacji prawnej jednostki jako prawa podmiotowego wiąże się z uznaniem znaczenia szczególnego określonych dóbr, które znajdują się u podstaw danego prawa. Implikuje to z reguły bardziej intensywną ochronę zaufania, że zagwarantowane prawa nie zostaną zniesione lub ograniczone w sposób arbitralny. Inaczej mówiąc, przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki[74].

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa określa się inaczej jako właśnie zasadę lojalności państwa wobec obywatela. W tym ujęciu szeroko pojęte interakcje oraz działania państwa wobec obywateli powinny cechować się rzetelnością i uczciwością, co wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa[75].

Integralnym elementem zasady ochrony zaufania jest zasada pewności prawa i jego określoności, chociaż – co wymaga podkreślenia – Trybunał Konstytucyjny niekiedy lokuje tę drugą, jako równorzędną zasadę wobec zasady ochrony zaufania (a nie z niej wynikającą)[76]. W jednym z orzeczeń Trybunał *explicite* stwierdził, że zasada zaufania obywatela

[74] Wyrok TK z 16.06.2003 r., K 52/02, OTK-A 2003/7, poz. 75.
[75] Wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK ZU 2001/2, poz. 29.
[76] Postanowienie TK z 7.07.2004 r., SK 69/03, OTK-A 2004/7, poz. 75.

do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działalności organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą[77].

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że zakaz naruszania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa nie ma charakteru absolutnego i dopuszcza w praktyce ustawodawczej – w określonych sytuacjach – odstępstwa od tej zasady. Podobnie jest w przypadku praw nabytych, które nie korzystają z ochrony bezwzględnej, ale nowe, niekorzystne regulacje nie mogą naruszać zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa[78]. Innymi słowy, Trybunał przewidywał wystąpienie okoliczności, które – w okresie poprzedzającym uchwalenie obowiązującej Konstytucji – mogły uzasadniać odstąpienie od zasad państwa prawnego. Tego rodzaju sytuacja mogła mieć miejsce wyłącznie w szczególnych okolicznościach i gdy przemawiała za tym inna zasada konstytucyjna[79]. Pojęcie szczególnych okoliczności odnosiło się do sytuacji nadzwyczaj wyjątkowych, gdy ze względów obiektywnych zachodziła potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej swoje oparcie w przepisach ustawy zasadniczej, zaś wyjątkowość sytuacji należało oceniać w każdym z osobna przypadku, jako że trudno było tutaj wypracować ogólniejszą, uniwersalną regułę[80]. Możliwość przeciwstawienia zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa innych wartości (zasad) konstytucyjnie chronionych została zachowana również po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej. Utrzymano także konieczność wykazania

[77] Wyrok TK z 14.06.2000 r. P 3/00, OTK ZU 2000/5, poz. 138.

[78] H. Zięba-Załucka, *Zasada ochrony praw nabytych jako element zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki, *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 23.

[79] Orzeczenie TK z 29.01.1992 r., K 15/91, OTK 1992/1, poz. 8.

[80] Orzeczenie TK z 24.05.1994 r., K 1/94, OTK 1994/1, poz. 10.

wagi tych wartości, które byłyby na tyle istotne, aby dać im pierwszeństwo przed omawianą zasadą[81].

Powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wynika wiele innych zasad prawa. Jeżeli zasada ochrony zaufania jest zasadą pochodną pierwszego stopnia (wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa), to wspomnianym wyżej zasadom, a przynajmniej części z nich, należy przyznać status zasad pochodnych drugiego stopnia[82]. Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny, są to zasady, które mimo swojego funkcjonalnego powiązania i częściowo wspólnej treści nie są tożsame. Z zasady lojalności (ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa), która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry", wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością. Niezgodność z zasadą poprawnej legislacji pociąga za sobą naruszenie zasady lojalności. Niemniej jednak niezgodność z zasadą lojalności nie jest równoznaczna z niezgodnością z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na uchybieniu określoności prawa[83]. Jednocześnie wszystkie z tych zasad wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego – nie zostały wprost wysłowione w treści Konstytucji RP.

Ponadto w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego – chociaż trzeba podkreślić, że w mniejszym stopniu – wybrzmiewa postulat realizacji zasady zaufania w procesie stosowania prawa. Wyrazem tego jest m.in. pogląd, zgodnie z którym zasady zaufania nie można rozumieć wyłącz-

[81] Wyrok TK z 25.04.2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001/4, poz. 81.
[82] Zob. W. Sokolewicz, *Art. 2*..., s. 33–55.
[83] Wyrok TK z 4.06.2013 r., P 43/11, OTK-A 2013/5, poz. 55.

nie „(...) w sensie abstrakcyjnym. Tak bowiem, jak nie może podlegać ochronie zaufanie do przepisów w sposób oczywisty niegodziwych, wykluczających słuszny charakter nabytych praw, tak również ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Określając treść konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa nie może ignorować podstawowego faktu, iż w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe”[84].

4. Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego

Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej – inaczej niż zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa na gruncie Konstytucji RP – ujęta została w Kodeksie postępowania administracyjnego *explicite*, tj. w sposób niewymagający jej wywodzenia z przepisów normujących procedurę administracyjną.

Przyznany omawianej zasadzie status zasady ogólnej postępowania administracyjnego już w pierwotnym brzmieniu Kodeksu postępowania administracyjnego rzutował na wagę tej normy prawnej i przesądzał o jej podstawowym znaczeniu dla systemu przepisów postępowania administracyjnego. Zasady ogólne były od początku postrzegane jako normy prawne, a nie wytyczne lub wskazówki o charakterze organizacyjnym, pozaprawnym[85]. Podkreślano ich jednoznacznie normatywny charak-

[84] Wyrok TK z 27.11.1997 r., U 11/97, OTK ZU 1997/5–6, poz. 67.

[85] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961/12, s. 889. Przed wejściem w życie Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązywały – jak wskazywał J. Starościak – zasady ogólne postępowania

ter, odmawiając przymiotu deklaracji politycznych czy innego rodzaju postulatów[86]. Jednakże przełomowym momentem dla stosowania zasad ogólnych było dopiero restytuowanie sądownictwa administracyjnego. W ocenie M. Zdyba było to nawet, obok transformacji ustrojowej, kluczowe wydarzenie umożliwiające pełną realizację zasad ogólnych postępowania administracyjnego[87]. Pojawiły się wówczas wyroki NSA *expressis verbis* traktujące o walorze normatywnym zasad ogólnych. Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych usankcjonowała więc to, co doktryna w większości wyrażała i wiedziała od wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego, a nawet wcześniej, tj. od czasów, kiedy kodyfikacja przepisów ogólnego postępowania administracyjnego była dopiero projektowana.

Jest charakterystyczne, że w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego postulowano, ze względu na normatywny charakter zasad ogólnych (w znaczeniu obowiązku ich przestrzegania przez organy i obywateli), wyraźne uregulowanie tych zasad, obwarowane precyzyjnie określonymi sankcjami za ich nieprzestrzeganie. Miało to z jednej strony zabezpieczyć porządek prawny, z drugiej natomiast strony zwiększyć zaufanie obywateli do organów administracji państwowej[88]. W tej perspektywie nie tylko konkretna zasada stanowiła punkt wyjścia pogłębiania zaufania do organów administracyjnych (art. 8 k.p.a.),

---

identyczne z zasadami ogólnymi systemu prawa (zgodność prawa z poczuciem prawnym społeczeństwa oraz zasada praworządności), zasady podstawowe (prawdy obiektywnej, współudziału zainteresowanych w postępowaniu oraz zasada kontroli publicznej nad postępowaniem), jak również zasady pomocnicze (oficjalności, jawności, instancyjności, swobodnej oceny dowodów, dyspozycyjności, koncentracji, ograniczonego formalizmu). Autor określał je mianem „kośćca systemu" postępowania administracyjnego, wskazywał na ich znaczenie zarówno teoretyczno-prawne, jak i praktyczne. Twierdził, że zasady te „(...) pomagają w rozstrzyganiu wątpliwości, gdy się nie pamięta o istnieniu konkretnego przepisu lub gdy powstały trudności interpretacyjne", J. Starościak, *Postępowanie administracyjne* [w:] J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 148–154.

[86] Zob. np. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*..., s. 98; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 75–76.

[87] M. Zdyb, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 946.

[88] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System...,* s. 176.

ale zaufanie to *par excellence* miało być potęgowane przez realizację wszystkich, odpowiednio zredagowanych, ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

W dobrze znanym i zarazem jednym z pierwszych wyroków NSA, rozpoznając skargę na decyzję organu celnego wydaną w ramach uznania administracyjnego, sformułował pogląd, w myśl którego fakt, że zasady ogólne postępowania administracyjnego, a zwłaszcza zasada wyrażona w art. 7 k.p.a., zobowiązuje organy administracji państwowej m.in. do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, zmusza do odmiennego traktowania instytucji dotychczasowego uznania administracyjnego[89]. Powyższe twierdzenie uogólnił J. Łętowski, który wywiódł, że NSA w swoim orzeczeniu „(...) przekroczył zdecydowanie granicę między płaszczyznami formalnego i materialnego prawa administracyjnego, przyjmując, iż dla interpretacji przepisów prawa materialnego (...) rozstrzygające znaczenie ma wykładnia norm prawa proceduralnego (...)"[90]. Jednocześnie Autor uznał, że „jest to stanowisko zgodne z utrwalonym już w nauce polskiego prawa administracyjnego poglądem, zgodnie z którym znaczenie ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego rozciąga się poza sferę postępowania, przez co stają się one właściwie «ogólnymi zasadami prawa administracyjnego»"[91]. Określone w ten sposób znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w procesie stosowania i wykładni norm administracyjnego prawa materialnego, akcentujące ich niewątpliwie normatywny charakter, dało asumpt do twierdzenia, że skoro zasady ogólne Kodeksu, a przynajmniej ich część, odgrywa istotną rolę w interpretacji unormowań materialnych, to tym bardziej – jako integralny jego element – odgrywają one fundamentalną rolę, właśnie jako normy prawne, w prawie administracyjnym procesowym.

[89] Wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981/1, poz. 57.

[90] J. Łętowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81*, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1982/1–2, poz. 22, s. 55–56.

[91] J. Łętowski, *Glosa...*, s. 56.

Zresztą potwierdzenie tego stanu rzeczy przez NSA nastąpiło niemal natychmiast, gdyż w wyroku z 4.04.1982 r. (I SA 258/82)[92] przesądzono, że zasady ogólne postępowania administracyjnego są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury. Faktem jest, że skład orzekający zwrócił tutaj uwagę nie na wszystkie zasady ogólne, lecz wskazał zasady wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a. Trzeba jednak pamiętać, że wyrok zapadał w ramach wykładni operatywnej, na tle konkretnego stanu faktycznego i w gruncie rzeczy nie istniały ważne przyczyny uniemożliwiające rozciągnięcie tej tezy orzeczniczej na pozostałe zasady ogólne. Teza bardziej ogólna, obejmująca swoim zakresem już wszystkie zasady postępowania administracyjnego, została sformułowana w późniejszym orzecznictwie i była od tamtego czasu powtarzana. W świetle tej tezy, „już w pierwszych latach poddania sądowej kontroli działalności administracji publicznej wyrażony został w orzecznictwie NSA pogląd, iż zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią katalog wskazówek, dyrektyw interpretacyjnych, które mogą posłużyć nie tylko przy wykładni przepisów prawa procesowego, lecz także przepisów prawa materialnego"[93].

Powyższe uwagi w pełni dotyczą zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Judykatura podkreśla, że jest to zasada, która nie może być traktowana wyłącznie jako abstrakcyjny postulat wobec organów, lecz jako norma prawna, której zastosowanie będzie mieć konkretny wymiar[94]. Oznacza to, że zasada budzenia zaufania powinna być przesłanką oceny działalności organów administracyjnych, w wyniku której może dojść do uchylenia decyzji administracyjnej nawet wówczas, gdy w toku postępowania nie dojdzie do naruszenia innych przepisów postępowania[95]. Należy podkreślić, że pogląd ten sformułowano w odniesieniu do art. 121 § 1 o.p., zgodnie z którym postępowanie podatkowe powinno być prowa-

[92] ONSA 1982/1, poz. 54.

[93] Wyrok WSA w Białymstoku z 22.06.2004 r., OSK 1220/04, CBOSA, wyrok NSA z 7.06.2005 r., FSK 1837/04, CBOSA.

[94] Wyrok NSA z 26.03.2002 r., III SA 3390/00, CBOSA, tak też wyrok WSA w Warszawie z 6.05.2014 r., III SA/Wa 2745/13, CBOSA.

[95] Wyrok NSA z 16.12.2015 r., I FSK 1539/14, CBOSA.

dzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Doktryna podnosi, że przepisy Ordynacji podatkowej ustanawiają mniejszą liczbę zasad ogólnych aniżeli Kodeks postępowania administracyjnego i nie wszystkie z zasad postępowania podatkowego odpowiadają w swej treści zasadom obowiązującym w ogólnym postępowaniu administracyjnym[96]. Niemniej jednak przyjmuje się, że „treść zasady budzenia zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1 o.p.) odpowiada generalnie korespondującej z nią zasadzie KPA. (...) Zawsze chodzi o to, ażeby czynności postępowania były prowadzone rzetelnie, a ustalenia w nich dokonywane ukazywały się jako wiarygodne i wolne od tendencyjności"[97].

Nie ulega wątpliwości, że zasada budzenia zaufania do władzy publicznej legitymuje się walorem normatywnym w tym sensie, że nie jest wyłącznie postulatem, lecz właśnie normą prawną, jak również, że – biorąc pod uwagę tradycyjny podział zasad prawa ukształtowany w polskiej myśli teoretycznoprawnej – jest ona zasadą w znaczeniu dyrektywalnym. Zarazem wymaga podkreślenia, iż przepis art. 8 k.p.a. nie jest jednak „(...) tak dyrektywalny, jak wskazuje na to jego redakcja, odpowiadająca konstrukcji przepisów «zwykłych»"[98]. Wynika to z kilku przyczyn. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że trudno jest kategorycznie ustalić katalog ustanowionych przez tę zasadę wartości prawnych oraz nakazanych (zakazanych) zachowań jej adresatów (organów władzy publicznej). Nie jest jasne, czy nakaz jej realizacji ma charakter formalny (czynnościowy) czy materialny (skutkowy). Dodatkowo zasada budzenia zaufania nie określa norm sankcjonujących, zaś jej nieostrość (ogólność) powoduje, że najczęściej współwystępuje ona jako dyrektywa postępowania organów administracyjnych oraz, następczo, wzorzec kontroli działalności administracji, z innymi zasadami ogólnymi. Prowadzi to do trudności w bardziej szczegółowej identyfikacji wartości, które można

[96] J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 48.

[97] J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, s. 50.

[98] J. Jaśkiewicz, *O normatywności art. 8 k.p.a.* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 425.

włączyć w zakres normatywny oraz semantyczny tego przepisu[99]. Stąd też przepis art. 8 k.p.a. „(...) ma charakter idealizacyjny i zobiektywizowany, zaś ocena stopnia realizacji lub przestrzegania zasady zaufania wymaga wystąpienia kilku przesłanek: – stwierdzenia poczucia zaufania u zainteresowanego, – stwierdzenia przesłanek prawnych pozwalających na powstanie takiej świadomości, – kwalifikacji zachowania się stron stosunku prawnego z punktu widzenia aprobowanych wartości prawnych i pozaprawnych (...)"[100].

Są to dylematy, które zdają się w pełni oddawać złożoność analizowanej zasady. Niedookreśloność zasady budzenia zaufania do władzy publicznej wymusza na podmiocie stosującym prawo ustalenie wartości, które powinny być realizowane w danym przypadku. Dzieje się to w ramach wykładni operatywnej, nierzadko w zmieniających się uwarunkowaniach prawnych oraz dynamicznym otoczeniu pozaprawnym. Z jednej strony podmiot administrujący dysponuje pewnym luzem, marginesem dyskrecjonalności, pozwalającym uwzględniać determinanty normatywne i pozanormatywne funkcjonujące w otoczeniu sprawy administracyjnej i oddziałujące na nią. Z drugiej natomiast strony istnieje zagrożenie, że organ dokona interpretacji tej zasady sprzecznie z intencją ustawodawcy, a w rezultacie wbrew wartościom oraz interesem, które – w zamyśle prawodawcy – miały być chronione i (lub) przez nią realizowane. Istniejące problemy potęguje swoiste ukształtowanie zawartej w przepisie art. 8 k.p.a. dyrektywy postępowania. Otóż jasne jest, że jej adresatami są organy administracji publicznej i w istocie nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, że zasada budzenia zaufania stanowiąca wzorzec kontroli działalności administracji powinna być i jest zobiektywizowana. Ale to subiektywne odczucie podmiotów administrowanych, a nie adresatów tej normy, przesądza o tym, czy została ona urzeczywistniona, czy organ stosujący prawo naruszył ją i ewentualnie w jakim stopniu. To, czy nastąpiła realizacja tej zasady lub jej naruszenie, opiera się więc na osobistym, indywidualnym przekonaniu podmiotu administrowanego. Jednocześnie oceny, czy naruszenie tej zasady rzeczywiście miało miejsce, dokonuje organ lub sąd administra-

[99] J. Jaśkiewicz, *O normatywności...*, s. 425–429.
[100] J. Jaśkiewicz, *O normatywności...*, s. 431.

cyjny, który musi w tym celu przyjąć obiektywne kryteria, tzn. kryteria oderwane od odczucia i przekonania adresata działania organu. Jest to jeszcze bardziej niejednoznaczne, jeżeli uzmysłowimy sobie, że nawet najlepiej (w pełni legalnie, rzetelnie i sprawnie) przeprowadzone postępowanie, lecz zakończone decyzją negatywną dla strony, może skutkować podważeniem zaufania do władzy publicznej. Sądzę nawet, że będzie tak w zdecydowanej większości tego typu przypadków. Ten wniosek prowadzi nas z kolei do pytania o charakter omawianej zasady. Wydaje się, że lokowanie jej w katalogu zasad *stricte* procesowych nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Wprawdzie ustawodawca przesądza o prowadzeniu przez organy administracji publicznej postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, ale jednak rezultat tego postępowania (ukształtowanie materialnoprawnej sytuacji strony lub stron) nie pozostaje bez wpływu na wygenerowanie lub naruszenie zaufania adresata decyzji administracyjnej. W mojej ocenie należałby się opowiedzieć również za materialnym charakterem tej zasady, z tym że jest to ewidentne wyłącznie w przypadku stron postępowania będących adresatami rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej). Jest to pogląd znajdujący potwierdzenie zarówno w doktrynie, jak i judykaturze. W jednym z orzeczeń z zakresu postępowania podatkowego NSA stwierdził, że „(...) zasada ta [zasada budzenia zaufania do organów podatkowych – przyp. J.Ch.] nie nakłada na organy podatkowe nowych obowiązków w toku postępowania podatkowego, ale nakazuje organowi podatkowemu takie wykonywanie obowiązków, aby budziło zaufanie do organów. Zasada ta ma zastosowanie zarówno w zakresie stosowania przepisów prawa materialnoprawnego, jak i przepisów procesowych”[101]. Natomiast w zakresie, w jakim zasada ta odnosi się do innych niż strona uczestników postępowania, ma ona charakter procesowy – to bowiem nie sytuacja administracyjnoprawna tych podmiotów jest kształtowana w ramach postępowania administracyjnego.

Przez dłuższy czas kwestią sporną pozostawał zakres stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Zagadnieniami budzącymi najwięcej wątpliwości była problematyka ich stosowania do postępowań: a) uproszczonych; b) wyłączonych; c) pozakodeksowych oraz d) ustaw

[101] Wyrok NSA z 1.09.2011 r., I FSK 127/11, CBOSA.

administracyjnego prawa materialnego. S. Rozmaryn, omawiając istotę i znaczenie zasad ogólnych, stanął na stanowisku, że ich stosowanie należy rozciągać na odrębne względem procedury regulowanej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego postępowania posiadające odrębne kodyfikacje proceduralne (tzw. postępowania wyłączone). W szczególności Autor wskazywał tutaj na postępowanie administracyjne w sprawach podatkowych. Jego zdaniem zasady ogólne Kodeksu mogły i powinny były znajdować tam pomocnicze zastosowanie w drodze analogii. Jednocześnie nie wykluczał stosowania zasad ogólnych do innych postępowań wyłączonych wówczas spod mocy obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego[102].

Za szerokim stosowaniem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego opowiadał się Z. Janowicz. Twierdził, że zasady ogólne nieodnoszące się wyłącznie do strony postępowania administracyjnego powinny mieć zastosowanie do postępowań skargowo-wnioskowych oraz w sprawie wydawania zaświadczeń. Ponadto podkreślał, że zasady ogólne obowiązywały tam, gdzie ustawodawca przewidywał stosowanie lub odpowiednie stosowanie Kodeksu[103]. Na pytanie, czy należałoby poprzestać na ich stosowaniu w tych przypadkach odpowiadał, że trudno byłoby się w tym zakresie ograniczać jedynie „(...) do formalnego punktu widzenia, zwłaszcza ze względu na doniosłość spraw, które znalazły wyraz w znacznej większości tych zasad"[104]. Oznacza to, że Autor dopuszczał, a w każdym razie nie wykluczał aplikacji zasad ogólnych do większej liczby postępowań pozakodeksowych.

Jeszcze dalej idący pogląd prezentował F. Longchamps. Przekonywał bowiem, że stosowanie zasad ogólnych nie powinno się ograniczać wyłącznie do zagadnień ściśle proceduralnych, gdyż mogą one znajdować zastosowanie także w prawie administracyjnym[105]. W tym ujęciu zasady

[102] S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 890.

[103] Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 102–103.

[104] Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 103.

[105] F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961/12, s. 911.

ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego stanowiły pierwowzór zasad ogólnych prawa administracyjnego (dotychczas nieuchwalonych).

Stanowisko pośrednie zajmował A. Wróbel. Wskazywał, że w odniesieniu do postępowań uproszczonych zastosowanie znajdą tylko niektóre spośród zasad ogólnych. Równocześnie postulował ich rozciągnięcie na postępowania pozakodeksowe, tłumacząc to koniecznością poprawy sytuacji procesowej jednostki. Jako kwestię dyskusyjną oceniał postulaty poszerzenia zakresu oddziaływania zasad ogólnych Kodeksu na proces wykładni norm prawa materialnego, zarazem zastrzegając, że istnieją wśród nich zasady o charakterze „materialnym". Do tych zasad Autor zaliczył m.in. zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa[106].

Przeciwny „uniwersalizacji" zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego był W. Dawidowicz. Nie kwestionując poglądu, zgodnie z którym w części zasad ogólnych można doszukiwać się charakteru „materialnego", Autor negował traktowanie ich jako swoistej „nadbudowy" nad prawem materialnym. W jego ocenie wykładnia norm prawa materialnego była zagadnieniem samoistnym[107]. Miało to wynikać z faktu, że zarówno prawo administracyjne, jak i procedura administracyjna należą do odrębnych działów prawa. Dlatego – zdaniem W. Dawidowicza – „jeżeli staniemy na powszechnie przyjmowanym w prawoznawstwie stanowisku, że w sferze stosowania prawa przepisy procesowe mają, w stosunku do prawa materialnego, znaczenie instrumentalne – to chyba jest nie do pomyślenia jakiekolwiek «kształtowanie» przepisów prawa administracyjnego przez przepisy procesowe. Wprawdzie doktryna prawa administracyjnego wykazuje znaczne luki, nie znaczy to jednak, aby można było je uzupełniać pod wpływem inspiracji pochodzącej z prawa o procesie administracyjnym"[108].

[106] A. Wróbel, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne*, Lublin 1990, s. 23–24.

[107] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*..., s. 86.

[108] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 50.

Za wyłączeniem stosowania zasad ogólnych do postępowań uproszczonych opowiadał się E. Bojanowski. W jego ocenie są to postępowania w całości reprezentujące typy procedur opartych na odmiennych założeniach od postępowania jurysdykcyjnego[109]. Pogląd ten zakwestionował J. Jendrośka, który zwrócił uwagę, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wyłączają stosowania zasad ogólnych w postępowaniach uproszczonych. Wolą ustawodawcy było, aby znajdowały one zastosowanie w postępowaniach w sprawach zaświadczeń oraz skarg i wniosków. Ponadto Autor podkreślił, że ze względu na fundamentalne znaczenie zasad ogólnych dla całej administracji publicznej można je traktować jako zasady ogólne prawa administracyjnego, a także stosować przez analogię lub jako zasady interpretacyjne[110].

Obecnie, jak się wydaje, poza sporem pozostaje fakt, że zasady ogólne postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie nie tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym oraz w postępowaniach uproszczonych, lecz przynajmniej część z nich należy uwzględniać również w procesie wykładni norm administracyjnego prawa materialnego[111]. Zdaniem J. Zimmermanna, związek zasad ogólnych „(...) z prawem materialnym polega przynajmniej na tym, że wątpliwości dotyczące treści lub zakresu stosowania unormowań materialnych powinny być rozstrzygane właśnie na podstawie tych zasad"[112].

---

[109] E. Bojanowski, *Zakres mocy obowiązującej zasad kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UG" 1991/12, s. 50.

[110] J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 151–153.

[111] Jest to pogląd dominujący, ale nie podzielany bezwarunkowo przez wszystkich przedstawicieli doktryny. Przykładowo zdaniem A. Wróbla nie ma „(...) potrzeby przenoszenia zasad procesowych do procesu interpretacji prawa materialnego, skoro funkcję omawianych zasad [zasad ogólnych k.p.a. – przyp. J.Ch.] w procesie wykładni prawa materialnego spełniają zasady konstytucyjne, z których można wywieść analogiczne konsekwencje (wskazówki), jakie wynikają z wymienionych wyżej zasad [zasady praworządności, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa – przyp. J.Ch.]", A. Wróbel, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 36.

[112] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 43–44.

W pełni odnosi się to do zasady budzenia zaufania. W pierwszej kolejności warto zauważyć, że ustawodawca nakłada na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Nie ulega wątpliwości, że w pojęciu postępowania mieści się – z woli ustawodawcy – nie tylko postępowanie jurysdykcyjne, lecz także postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń oraz postępowanie w sprawie skarg i wniosków. Wskazuje na to odpowiednio art. 1 pkt 4 k.p.a. („Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń") oraz art. 2 k.p.a. („Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawach skarg i wniosków przed organami władzy publicznej oraz przed organizacjami i instytucjami społecznymi"). Pogląd ten wzmacnia brak wyłączeń stosowania zasad ogólnych do postępowań uproszczonych – nie zostały one ujęte w klauzuli negatywnej zawartej w art. 3 k.p.a. Ponadto, na co wprost zwraca uwagę NSA, zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej stanowi „dyrektywę interpretacyjną przepisów prawa materialnego"[113]. Jej realizacja „(...) odnosi się w równej mierze do podejmowania przewidzianych prawem czynności postępowania, jak też do ich treści oraz do stosowania prawa materialnego, a także do stosunku pracownika do stron i uczestników postępowania w toku prowadzenia tych czynności, a więc do wymagań kultury administrowania"[114].

W orzecznictwie sądów administracyjnych zarysował się także odmienny pogląd. W jednym z wyroków WSA w Poznaniu stwierdził, że „ani zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, ani zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu obywateli (...), ani zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (...), jako zasady prawa procesowego, nie służą dekodowaniu normy prawa materialnego. Zaufanie do organów państwa w rozumieniu art. 8 k.p.a. uzyskuje się w drodze rzetelności proceduralnej, gdy organy administracji publicznej przestrzegają w toku konkretnego postępowania reguły

[113] Wyrok NSA z 21.05.2014 r., I OSK 585/13, CBOSA.
[114] Wyrok NSA z 21.05.2014 r., I OSK 585/13.

przyjęte w k.p.a. (...), nie zaś gdy dążą do osiągania rezultatów wykładni prawa materialnego sprzecznych z zasadami wykładni prawa"[115].

O ile, w moim przekonaniu, należy zgodzić się z tą częścią uzasadnienia wyroku, w której skład orzekający podkreślił, iż respektowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (rzetelność proceduralna) generuje zaufanie obywateli do organów państwa, o tyle jego pierwsza część jest trudna do zaakceptowania. Kwestionowanie znaczenia, jakie dla wykładni norm prawa materialnego mają wymienione w tym wyroku zasady ogólne, stoi w opozycji do ustabilizowanej linii orzeczniczej, zwłaszcza w zakresie odnoszącym się do zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli.

Od dłuższego czasu w judykaturze wskazuje się, że „(...) treść art. 7 [k.p.a. – przyp. J.Ch.] jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego (...)"[116]. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, podobnie jak zasada wyważania (harmonizacji) interesów, powinna znajdować zastosowanie także poza procesem interpretacji norm ogólnego postępowania administracyjnego czy postępowań uproszczonych. Przy czym, poza sferą norm administracyjnego prawa materialnego, opowiadałbym się także za rozciągnięciem stosowania tej zasady wszędzie tam, gdzie następuje zetknięcie podmiotów administrujących z podmiotami administrowanymi. W obliczu braku zasad ogólnych prawa administracyjnego nie ograniczałbym aplikacji omawianej zasady wyłącznie do spraw administracyjnych w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale opowiadałbym się za koniecznością jej respektowania i realizacji we wszystkich sprawach z zakresu administracji publicznej, tzn. w sprawach związanych z działaniami polegającymi na wykonywaniu administracji publicznej (administrowaniu), bez względu na prawną formę, w jakiej te działania są podejmowane. Zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a. należałoby postrzegać nie tylko jako wymóg

[115] Wyrok WSA w Poznaniu z 17.05.2005 r., 4/II SA/Po 773/03, CBOSA.

[116] Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982/1, poz. 54. Teza tego wyroku była przywoływana wielokrotnie *in extenso* w wielu późniejszych orzeczeniach.

praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej[117], lecz również jako wymóg działania legitymującego się ww. cechami w postępowaniach niesformalizowanych, czynnościach materialno-technicznych, czynnościach dwustronnych administracji (tj. czynnościach władczych i niewładczych) itd.[118]

Jest to stanowisko aprobowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z 19.01.2017 r., II OSK 1525/16[119], NSA oddalił skargę kasacyjną w sprawie ze skargi na stwierdzenie bezskuteczności czynności komendanta wojewódzkiego policji w przedmiocie opłaty za przechowywanie broni. W chwili deponowania broni organ nie poinformował skarżącej o konieczności ponoszenia opłat za jej przechowywanie. Tym samym, w ocenie NSA, organ naruszył m.in. zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a. Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku, ustawodawca, normując zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, nie nałożył w tej regulacji na organ dodatkowych obowiązków. Jednakże „(...) zobowiązał organ do takiego działania, które w odbiorze strony będzie zasługiwało na miano wiarygodnego i rzetelnego. Niedopuszczalnym pozostaje w świetle tej zasady takie działanie organu, które prowadzi do wykorzystania niewiedzy i – w efekcie tego – zaniechania podjęcia określonego działania (...). Naruszając art. 8 k.p.a. organ administracji nie powinien w tym względzie zasłaniać się brakiem zastosowania tej regulacji poza jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. (...) Sama treść zasady budzenia zaufania obywateli do władzy publicznej wskazuje na to, że organy w każdym swoim działaniu tego rodzaju ufność powinny budować".

[117] Wyrok WSA w Warszawie z 23.09.2016 r., VI SA/Wa 552/16, CBOSA.

[118] Np. A. Matan wyraził pogląd, zgodnie z którym „na aprobatę zasługuje teza o obowiązywaniu zasad ogólnych we wszystkich postępowaniach jurysdykcyjnych, jak również w postępowaniach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych, w tym czynności materialno-technicznych", zob. A. Matan, *Zasady ogólne* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 92.

[119] CBOSA.

Rekapitulując, oznacza to, że nawet tam, gdzie dochodzi do stwierdzenia przez organ administracyjny uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa niewymagającego konkretyzacji w formie aktu stosowania prawa (indywidualnego lub generalnego), a kontakt między adresatem tego uprawnienia (obowiązku) z organem jest incydentalny, ograniczony do minimum, organ powinien respektować standardy wynikające z zasady budzenia zaufania i działać w sposób to zaufanie generujący.

5. Refleksje końcowe

Przeprowadzona analiza daje podstawę do sformułowania kilku generalnych wniosków. W pierwszej kolejności należy odnotować, że dyrektywa postępowania zakładająca działanie organów budzące zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej jest zasadą prawa w znaczeniu dyrektywalnym. Ta uwaga dotyczy zasady wysłowionej *explicite* na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku ustawy zasadniczej mamy do czynienia z zasadą ochrony obywateli do państwa i stanowionego prawa wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (zasada *implicite*).

Skoro tak, to należy się zastanowić nad wzajemną relacją tych zasad. Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej jest zasadą ujętą w przepisach normujących ogólne postępowanie administracyjne – znajduje ona zastosowanie w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej (w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym). Jest to także zasada, którą organy powinny stosować nie tylko w zakresie aplikacji przepisów prawa procesowego, lecz również administracyjnego prawa materialnego. Dlatego przy wykładni tych ostatnich przepisów nie jest konieczne subsydiarne sięganie do konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, która – jak wynika z judykatury TK – jest istotną dyrektywą postępowania także w procesie stosowania prawa. Zabieg taki byłby nieodzowny w obliczu braku regulacji art. 8 k.p.a.

Podstawowa różnica między tymi zasadami na gruncie prawa administracyjnego, w tym prawa administracyjnego procesowego, polega więc na tym, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawa jest wiążąca dla organów głównie w aspekcie stanowienia prawa, podczas gdy zasada budzenia zaufania do władzy publicznej wiąże organy w procesie jego stosowania[120]. Ale na relację między tymi zasadami można spojrzeć także z innej perspektywy. W tym ujęciu zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji RP jest bardziej statyczna, tzn. organy powinny powstrzymywać się od jej naruszenia i działać tak, aby zaufanie do państwa i stanowionego prawa nie było w żaden sposób naruszane i podkopywane. Taki sam postulat należy wyrazić w stosunku do zasady zaufania z art. 8 k.p.a., z zastrzeżeniem, że realizując dyspozycję tego przepisu, organy administracji publicznej muszą działać w sposób to zaufanie budzący. Podejmując wszelkie działania, organy powinny przyjmować aktywną postawę ukierunkowaną na generowanie zaufania i dlatego możemy określić tę zasadę mianem dynamicznej. Zasada zaufania na gruncie regulacji ustawy zasadniczej służy ochronie zaufania, natomiast w procedurze administracyjnej poza tak określoną funkcją organy powinny także to zaufanie rzeczywiście budować.

Analizowana zasada jest najbardziej ogólną zasadą postępowania administracyjnego. Jako taka wymaga zabiegów optymalizacyjnych dokonywanych w ramach wykładni operatywnej. W konsekwencji jest to zasada stanowiąca swoistą dyrektywę postępowania organów administracji publicznej, a także wzorzec kontroli tego postępowania sprawowanej przez sądy administracyjne. *Sui generis* charakter tej zasady wynika

[120] W sposób ogólny tę relację ujęto w wyroku WSA w Warszawie z 22.12.2015 r., V SA/Wa 2503/15, CBOSA. Stwierdzono tam mianowicie, że zasada zaufania statuowana w art. 8 k.p.a. posiada „(...) kontekst konstytucyjny i unijny. Organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z Konstytucją RP, uwzględniać, że po pierwsze, zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i jako taka ma swoje umocowanie i źródło w art. 2 Konstytucji RP. Z kolei w orzecznictwie ETS utrwalił się pogląd, że zasada ochrony zaufania (*the principle of the protection of legitimate expectations*) stanowi element porządku prawnego Unii Europejskiej (...)". Z cytowanego fragmentu uzasadnienia wyroku można wnosić, że skład orzekający uznał zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a. za element klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jako bardzo generalna, nie ułatwia wykładni przepisów szczególnych Kodeksu postępowania administracyjnego, choć jest to jedna z podstawowych funkcji zasad prawa. Zarazem niedookreśloność tej zasady powoduje, że organy mogą starać się adaptować jej treść normatywną do zmieniającej się rzeczywistości. Po drugie, podmiot stosujący prawo powinien, na gruncie konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych, prowadzić postępowanie w sposób możliwie najpełniej ją realizujący. W tym przypadku trudno jest bowiem mówić o – traktowanej w kategoriach alternatywy rozłącznej – realizacji albo braku realizacji tej zasady. Stopień jej urzeczywistnienia należy raczej szacować, posługując się zobiektywizowanymi kryteriami ocennymi. Zarazem zaufanie jest stanem subiektywnym i trudno kategorycznie wyodrębnić uniwersalne mierniki pozwalające na ustalenie w sposób niebudzący wątpliwości, czy w danej sprawie administracyjnej zostało ono wygenerowane, czy też nie. Z pewnością istotną (ale niejedyną) rolę odgrywa tutaj ustabilizowana linia orzecznicza wskazująca, jakie działania organów naruszają zasadę budzenia zaufania, a jakie ją realizują (chociaż tych drugich jest znacznie mniej). Jednocześnie odmienność i złożoność stanów faktycznych wymusza konieczność stosowania metody *a casu ad casum*. Przy czym wydaje się, że punktem wyjścia oceny stopnia realizacji tej zasady powinno być założenie o neutralności zaufania uczestnika postępowania do władzy publicznej. Dopiero jego przyjęcie pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy podjęte działania w postępowaniu administracyjnym prowadziły do wygenerowania zaufania.

Pogląd ten wzmacnia wykładnia historyczna art. 8 k.p.a. – ustawodawca odszedł bowiem od koncepcji pogłębiania zaufania na rzecz jego budzenia. Jakkolwiek więc zasada wyrażona w art. 8 k.p.a. jest zasadą w znaczeniu dyrektywalnym, to równocześnie jest ona zakreślonym przez ustawodawcę *optimum* (pożądanym stanem), który możliwie najpełniej powinien być realizowany przez organy administracji publicznej. Omawianą zasadę można traktować jako pewien model, swoisty typ idealny będący punktem odniesienia działalności organów administracji publicznej.

Zakres stosowania zasady budzenia zaufania do władzy publicznej jest i powinien być szeroki. Poza prawem procesowym, jej stosowanie należy rozciągać na przepisy administracyjnego prawa materialnego. Ponadto, wbrew literalnemu brzmieniu art. 8 k.p.a., nie dotyczy ona wyłącznie ogólnego postępowania jurysdykcyjnego, ale powinna być uwzględniana w postępowaniach uproszczonych oraz innych niż indywidualne akty administracyjne prawnych formach działania administracji. Dotyczy to także postępowań niesformalizowanych, w których uprawnienia lub obowiązki wynikają (pośrednio lub bezpośrednio) z przepisów prawa i nie wymagają konkretyzacji, jak również czynności konsensualnych, których stronami są podmioty usytuowane na zewnątrz względem systemu organów administracyjnych. Oznacza to, że poszanowanie reguł administrowania prowadzące do generowania zaufania do władzy publicznej powinno cechować i towarzyszyć wszystkim przejawom woli działania administracji publicznej skierowanym do podmiotów administrowanych. Krótko mówiąc, wszędzie tam, gdzie obywatel styka się z administracją publiczną, powinna ona być wykonywana w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Rozdział III

GENEZA I EWOLUCJA ZASADY BUDZENIA ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Aktualnie obowiązujące brzmienie (wysłowienie) zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest efektem ingerencji ustawodawcy, które – od uchwalenia i wejście w życie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego – następowały już kilkakrotnie. Pobieżny przegląd wprowadzanych zmian nie świadczy o dalekosiężnych, rewolucyjnych przeobrażeniach omawianej zasady. Przeciwnie, wydaje się raczej, że mimo gruntownej transformacji ustrojowej zasada zaufania, podobnie zresztą jak trzon administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, nie uległy radykalnym przemianom. Jest to teza niniejszego rozdziału.

Jednakże faktem jest, że od pierwotnego brzmienia zasady pogłębiania zaufania aż do dnia dzisiejszego miały miejsce nowelizacje niepozostające bez wpływu na aspekty semantyczne analizowanej dyrektywy postępowania organów administracyjnych. Jedynie tytułem wprowadzenia do tej problematyki można wskazać zmiany w zakresie: 1) podmiotów obdarzanych zaufaniem (z organów państwa na władzę publiczną); 2) adresatów działań i rozstrzygnięć organów (z obywateli na uczestników postępowania) czy 3) kwestię ostatecznego wyeliminowania przez

ustawodawcę nakazu pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli. Rzecz jasna, nie jest to wyliczenie wyczerpujące, ale z całą pewnością pokazuje, że omawiana zasada, mimo względnej stabilizacji, podlegała zmianom determinującym jej zakres znaczeniowy.

Celem tego rozdziału jest ukazanie genezy oraz ewolucji zasady zaufania. Jego realizacja będzie wymagała omówienia – w ujęciu chronologicznym – zmian stanu normatywnego, które nastąpiły od początku obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego, a które implikowały sygnalizowane wyżej zmiany znaczeniowe. W toku rozważań uwzględniona zostanie ówczesna judykatura oraz poglądy doktryny prawa i postępowania administracyjnego. Gdy idzie o genezę zasady zaufania, nieodzowne jest sięgnięcie do czasów sprzed uchwalenia Kodeksu, a ściślej do tego okresu dziejów państwa i prawa, w którym dopiero kształtowała się koncepcja opowiadająca się za ustawową legitymacją działań administracji.

2. Geneza zasady zaufania – od państwa policyjnego do państwa prawa

Wspomniana przed chwilą koncepcja (*Rechtsstaat*) postulująca m.in. istnienie podstaw normatywnych, przyznających administracji kompetencje ingerencji w uprawnienia i obowiązki obywateli, wykształciła się w ramach dyskursu odżegnującego się, a nawet kwestionującego[1] policyjny charakter państwa i jego administracji.

Schyłek państwa policyjnego[2] (*Ius politiae*) przypadającego na kres monarchii absolutnej i początki monarchii konstytucyjnej oraz państwa

[1] W doktrynie prawa administracyjnego twierdzi się, że koncepcja *Rechtsstaat* „(...) powstała w Niemczech jako hasło dążenia do liberalnego państwa parlamentarnego. Jej zamysłem było przeciwstawienie się władzy absolutnej", M. Szubiakowski, *Geneza i rozwój prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 43, zob. też K. Stern, *Der Staat des Grundgesetzes: Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln, Berlin, Bonn, München 1992, s. 4.

[2] W tamtym czasie słowo „policja" oznaczało określoną gałąź (dziedzinę) administracji, a więc w znaczeniu współczesnym – dany dział administracji, Z. Leoński, *Nauka*

liberalnego doprowadził do powstania administracji publicznej (wyodrębnianej w ramach rozdziału władz), której działanie ostatecznie ujęto w ramy prawne. W konsekwencji okrzepła regulacja nie tylko kompetencji wewnątrzadministracyjnych, ale również – co bardziej znamienne – unormowano stosunki łączące tę administrację z podmiotami wobec niej zewnętrznymi (obywatelami).

Zanim jednak do tego doszło (trudno tutaj wskazać konkretną cezurę czasową; był to raczej proces rozłożony w latach, który przebiegał różnie w zależności od konkretnego państwa), absolutną władzę w państwie, a zatem także w administracji państwowej, sprawował monarcha, będąc „(...) jednocześnie najwyższym ciałem ustawodawczym (...)", natomiast – co wymaga podkreślenia – „(...) władza administracyjna nie miała żadnych formalnych obowiązków w stosunku do jednostki"[3]. W ten oto sposób monarcha rządzi niepodzielnie, skupiając wszystkie prerogatywy ustawodawcze, sądownicze oraz wykonawcze. Absolutny charakter jego władzy przejawia się w swoistej omnipotencji administracji państwowej, która – jak uważano – zdecydowanie lepiej rozpoznaje interes publiczny (dobro kraju), aniżeli czynią to jednostki[4]. E. Ochendowski wyjaśniał, że administracja państwa policyjnego „(...) nie była związana normami prawnymi, z wyjątkiem jednej normy najogólniejszej, która mówiła, że władza administracyjna ma działać w interesie powszechnym (ogólnym, publicznym)"[5]. Była to ogólna norma upoważniająca, przyznająca organom administracji państwowej kompetencję do rozpoznawania i realizowania interesu publicznego[6].

Uprawnienia obywateli, jeżeli w ogóle istniały, były w gruncie rzeczy iluzoryczne. Administracja państwowa realizowała dobro powszechne, toteż dopóki interesy poddanych były zbieżne lub, w najlepszym razie, neutralne wobec interesów panującego i jego administracji, dopóty mo-

administracji, Warszawa 2010, s. 2.

[3] P. Kacprzak, *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „Studia Lubuskie", t. 5, Sulechów 2009, s. 203.

[4] Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 18.

[5] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 53.

[6] Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 53.

gli oni liczyć na pozytywne załatwienie sprawy. Uprawnienia i obowiązki funkcjonowały bardziej dla samej administracji niż dla obywateli w tym sensie, że wszelkie polecenia wydawał albo bezpośrednio panujący, albo pochodziły one – wraz z rozmaitymi instrukcjami – od organów hierarchicznie wyższego szczebla i dotyczyły głównie aparatu administracyjnego – organów im podporządkowanych. Możemy więc mówić w istocie o samowładztwie ówczesnej administracji – bezpośrednimi adresatami dyrektyw postępowania były organy aparatu państwa, nie zaś jego obywatele[7].

W takich uwarunkowaniach polityczno-ustrojowych funkcjonowało prawo państwa policyjnego, na którego charakterystyczne cechy składały się: brak pochodzenia parlamentarnego, jednostronne obowiązywanie, wyłączenie jego stosowania spod kognicji sądów oraz, niekiedy, brak przymiotu powszechności wypowiedzi[8]. Ten stan rzeczy uległ daleko idącym zmianom w okresie przekształceń państwa policyjnego (absolutystycznego) w państwo parlamentarne (liberalne), wraz z którym powstała nowoczesna administracja publiczna[9]. I podobnie jak miało to miejsce w przypadku państwa policyjnego, doktryna *Rechtsstaat* nie wybuchła niespodziewanie, lecz kształtowała się powoli i niejednorodnie, można nawet powiedzieć – niewyraźnie[10]. Skutkowało to nierzadko

[7] Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 68. Natomiast samo państwo policyjne okresu monarchii absolutnej to „(...) system, w którym władze administracyjne nie są skrępowane prawem, na które mogliby powołać się administrowani; działają one jako reprezentanci woli panującego, jednostronnie i prawnie podlegają tylko wydanym przez niego przepisom. Przepisy te mają jednak charakter wewnętrzny; na zewnątrz cały aparat hierarchicznie skonstruowany występuje jako organ panującego, reprezentant jego woli i działający w jego zastępstwie – a legitymujący się tym, że panujący i jego organy są najwyższymi i jedynymi strażnikami dobra powszechnego", M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Warszawa 2009, s. 57–58.

[8] A. Blaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 36.

[9] Tak: J. Gierszewski, *Teoria administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia administracji publicznej*, Chojnice 2012, s. 9.

[10] J. Boć, *Doktryny a administracja* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 96.

współwystępowaniem instytucji prawnych państwa policyjnego oraz prawnego, a niekiedy nawet instytucje tego pierwszego adaptowały się do wymogów ustrojowych *Rechtsstaat*.

W każdym razie wypracowana mniej więcej na przełomie XVIII i XIX w., w opozycji do *ius politiae*, doktryna państwa prawnego krzepnie wraz z upływem wieku XIX[11] i przetrwa – oczywiście poddawana modyfikacjom, z przerwą wymuszoną przez totalitarne i autorytarne reżimy – do czasów współczesnych. Po wojnie znajdzie się w porządkach konstytucyjnych państw Europy Zachodniej, później zaś – po okresie transformacji z lat 1989–1991 – także państw Europy Środkowej i Wschodniej[12].

Kamieniem węgielnym (ewolucyjnych) przekształceń państwa absolutystycznego w państwo parlamentarne była wspomniana wcześniej kontestacja państwa policyjnego, znajdująca swoje podłoże w wolnościowych ideach liberalnych mających ograniczać jego wszechwładzę[13]. Fundamentalne znacznie dla wypracowania tej koncepcji miały prace niemieckich filozofów i jurystów. Formułowano w nich m.in. postulat gwarancji bezpieczeństwa prawnego (*Rechtssicherheit*), eksponując godność i poszanowanie wolności człowieka (I. Kant), kładziono nacisk na liberalizm państwa, dopuszczając jego ingerencję w sferę praw i wolności jedynie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego, upominano się o rozgraniczenie prawa moralnego i prawa pozytywnego oraz usankcjonowanie laickości państwa (W. Humboldt). Dodatkowo doktryna *Rechtsstaat* została wzbogacona przez postulaty socjalne – wspieranie przez państwo obywateli w zaspokajaniu potrzeb i realizacji ich celów (R. von Mohl)[14].

---

[11] J. Zajadło podkreśla, że pierwsza jurydyczna analiza funkcjonowania *Rechtsstaat* nastąpiła w poł. XIX w. w opracowaniach R. von Mohla, zob. J. Zajadło, *Państwo prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 222.

[12] E. Morawska, *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000, s. 44.

[13] M. Sobolewski, *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej,* „Państwo i Prawo" 1980/2, s. 131.

[14] A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo-Prawno Historyczne" 2005/1, s. 179–181.

Dokonując syntezy prezentowanych poglądów myślicieli niemieckich, można dojść do ogólnego wniosku, że „w rozwoju koncepcji państwa prawnego mamy dwa wyraźne nurty. Jeden, wcześniejszy ogniskuje swoje zainteresowania na uzasadnieniu ograniczenia sfery aktywności państwa do spraw zachowania porządku, przyjmując także takie podstawowe wartości liberalne jak równość wobec prawa i poszanowanie prawa. Nurt drugi (...) usiłuje pogodzić idee państwa prawnego z aktywną działalnością administracji i wprowadza do państwa prawnego cel socjalny"[15].

Zarazem oba nurty wpisywały się w myśl oświeceniową, eksponującą pierwszorzędne znaczenie narodu jako zbioru jednostek oraz stanowionego przez jego reprezentację prawa (parlamentaryzm)[16]. Stopniowo wzrastająca rola parlamentu zaczęła z początku ograniczać, a następnie marginalizować prerogatywy panującego, równocześnie zmniejszając zakres swobodnego działania jego administracji. Towarzyszył temu rozrost systemu norm prawnych stanowionych przez parlament, a także coraz bardziej ugruntowane przekonanie, przekształcone z czasem w wymóg oparcia działania administracji na ustawowej normie kompetencyjnej. Przepisy prawa stanowiące normatywną podstawę nakładania obowiązków i przyznawania uprawnień tworzone były wówczas nie dla administracji państwowej, a w każdym razie nie tylko dla niej, lecz również, a może i przede wszystkim – dla obywateli. W efekcie administracja zmuszona została do funkcjonowania w nowej sytuacji prawnej, zaś sądownictwo – jako władza niezależna od egzekutywy – objęło kontrolą jej działalność[17]. Pojawienie się sądów prawa publicznego w drugiej połowie XIX w. domknęło proces kształtowania się państwa prawnego[18].

Modelowe i zarazem konstytutywne cechy *Rechtsstaat* obejmowały więc następujące elementy: po pierwsze, ingerencja administracji państwowej w sferę uprawnień lub obowiązków obywatela wymaga istnienia

[15] M. Sobolewski, *Koncepcja...*, s. 131.

[16] Por. A. Blaś, *Administracja...*, s. 97.

[17] Zob. T. Kocowski, *Policja gospodarcza* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 661.

[18] E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 57.

podstawy prawnej. Po drugie, poza obowiązkami obywatel posiada uprawnienia chronione przez niezależne od innych władz sądownictwo administracyjne. Po trzecie, prawotwórcza działalność administracji państwowej istnieje wyłącznie w formie wykonywania ustaw[19]. Widoczną i zarazem wiodącą „(...) konsekwencją rozwoju idei państwa prawnego (...) stało się włączenie do porządku prawnego rozmaitych instytucji mających chronić prawa jednostki w jej stosunkach z państwem (władzą publiczną)"[20].

Od momentu przeobrażenia państwa policyjnego w państwo prawa zmienia się nie tylko otoczenie i uwarunkowania prawne, w których przyjdzie funkcjonować administracji, ale także sytuacja prawna obywateli. Ich uprawnienia, zwłaszcza prawa podmiotowe, chroni sądownictwo administracyjne, następuje zasadnicze ograniczenie władzy dyskrecjonalnej administracji państwowej. Na tym tle „(...) wyrastała stopniowo wyraźna tendencja w praktyce administracyjnej, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowym, do wykształcenia się stałych, jasnych i zrozumiałych zasad porządku prawnego. Z tych zasad państwa prawa zaczęło się z czasem wytwarzać przekonanie, że sensem i zarazem funkcją prawa jest trwała regulacja stosunków społecznych, a co za tym idzie, takie ukształtowanie świadomości obywatela i funkcjonariusza administracji publicznej, które nie pozwala traktować prawa jako instrumentu władzy administracyjnej, używanego do osiągania zmieniających się celów. W państwie prawa związanie ustawowe działań władzy administracyjnej chroni obywatela przed niespodziewanymi i zaskakującymi przejawami aktywności tej władzy"[21].

Wraz z rozwojem i stabilizacją doktryny państwa prawnego wśród jego zasad zaczyna się pojawiać – obok zasady praworządności czy ochrony praw nabytych – także zasada zaufania. Jak przekonuje A. Błaś, zostaje ona podniesiona przez doktrynę *Rechtsstaat* „(...) do rangi najwyższej, czyniąc z tej zasady klucz do określenia podstawowych funkcji i charakteru państwa, a także oparcie dla kształtowania wszelkich stosunków

[19] M. Zimmermann, *Pojęcie...*, s. 60.
[20] Z. Kmieciak, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo" 2016/9, s. 22.
[21] A. Błaś, *Zasada zaufania...*, s. 205.

między państwem a jednostką"[22]. Równocześnie samym źródłem ochrony zaufania w relacjach administracja państwowa – obywatel jest wspomniana zasada ochrony praw nabytych[23], koncepcja znacznie starsza niż zasada zaufania, sięgająca bowiem swoją genezą czasów starożytnych i podejmowanej tam problematyki retroakcji prawa. W XIX w. ochrona praw nabytych była zasadą prawa intertemporalnego eksponowaną i rozwijaną w reakcji na radykalizm Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Pod wpływem jej krytyki, zwłaszcza za utożsamianie praw nabytych z ich nienaruszalnością czy zakazem nieretroakcji, znaczenie tej zasady wyraźnie zmalało, by w okresie rozwoju doktryny państwa prawnego ponownie wzrosnąć[24]. Jej rozkwit przypadający na czas liberalnego państwa parlamentarnego (początkowo na gruncie prawa cywilnego, potem w innych gałęziach prawa) był spowodowany tym, że „(...) doskonale nadawała się do eksponowania indywidualnej wolności i ochrony obywateli, co pozwalało na łagodzenie retroaktywności skrajności rewolucyjnych"[25]. W ocenie M. Kamińskiego „(...) konstrukcja praw nabytych pełniła i nadal pełni funkcję surogatu pojęciowego w prawie publicznym, szczególnie tam, gdzie koncepcja ochrony zaufania do państwa i prawa albo nie została w ogóle rozwinięta, albo rozwinęła się wadliwie"[26]. Stąd też niekiedy przyjmuje się, że koncepcja praw słusznie nabytych jest wczesną formą ochrony zaufania do państwa i prawa[27].

---

[22] A. Błaś, *Zasada zaufania...*, s. 205–206. Warto podkreślić, że osią państwa prawa stały się także ochrona wolności, równości oraz własności jednostek, L. Kieres, *Zagadnienia wprowadzające* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Gruziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 12.

[23] Zob. K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 29.

[24] M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 38–39. W ocenie T. Zielińskiego, konstrukcja praw nabytych jest zagadnieniem fundamentalnym z punktu widzenia ideologii państwa prawnego, T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo" 1992/3, s. 3.

[25] M. Jackowski, *Ochrona praw...*, s. 38–39.

[26] M. Kamiński, *Konstrukcja pojęciowa praw (słusznie) nabytych a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa w teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 135.

[27] M. Kamiński, *Konstrukcja pojęciowa...*, s. 135.

Pojęcie ochrony praw nabytych stało się integralnym elementem także polskiego porządku prawnego, gdy w okresie po II wojnie światowej podlegało przeobrażeniom. Początkowo było ono kojarzone z zakazem retroakcji, następnie, głównie pod wpływem orzecznictwa Sądu Najwyższego, osadzono je w szerszym kontekście, uznając za element zasady bezpieczeństwa prawnego oraz narzędzie realizacji pewności prawa[28].

Wypada ponadto przypomnieć, że obecnie zarówno zasada zaufania, jak i zasada ochrony praw (słusznie) nabytych są zasadami demokratycznego państwa prawa. Obie zasady wynikają „(...) z tej samej aksjologii – zaufanie do państwa i prawa jest możliwe tylko przy zagwarantowaniu trwałości słusznie nabytych praw, a u podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej racjonalnego planowania przyszłych działań"[29].

3. Od uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego do restytucji sądownictwa administracyjnego

Wprawdzie rodowód zasady zaufania sięga genezy i rozwoju XIX-wiecznej koncepcji *Rechtsstaat*, to jednak jej wysłowienie w formie normy prawnej na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego nastąpiło dopiero w drugiej połowie XX w. Kodyfikacje procesu administracyjnego okresu międzywojennego nie statuowały *expressis verbis* tej zasady. W szczególności nie zawierało jej rozporządzenie Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem[30] – pierwszy kompleksowy akt normatywny regulujący postępowanie przed organami administracji publicznej (we wszystkich sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez władze i urzędy administracji

[28] M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych*..., s. 41–43.
[29] I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego*..., s. 122.
[30] Dz.U. Nr 36, poz. 340 i 341, dalej: r.p.a.

państwowej i samorządu terytorialnego – art. 1 r.p.a.)[31]. Nie odwoływały się do niej także rozproszone w wielu aktach normatywnych przepisy procedury administracyjnej, funkcjonujące obok przepisów rozporządzenia z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem – od końca II wojny światowej, a zwłaszcza w latach 1950–1958[32] – na zasadzie postępowań fragmentarycznych[33]. Nie oznacza to jednak, że urzędnik nie miał prowadzić postępowania w sposób, który dzisiaj – ahistorycznie – określilibyśmy jako budzący zaufanie do władzy publicznej. Stosownie do art. 21 ustawy z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej[34], obowiązującej także po II wojnie światowej, pracownik państwowy zobowiązany był wiernie służyć Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać ściśle ustaw i przepisów, wypełniać obowiązki swego urzędu gorliwie, sumiennie i bezstronnie oraz dbać według najlepszej woli i wiedzy o dobro sprawy publicznej i spełniać wszystko, co temu dobru służy, a unikać wszystkiego, co by mogło szkodzić[35]. Gwarancje bezstronności,

[31] Rozporządzenie z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem było w istocie – jak wskazuje J. Borkowski – drugą kodyfikacją postępowania administracyjnego w II Rzeczypospolitej. Pierwsza kodyfikacja obejmowała ustawy tymczasowe (ustawę z 2.08.1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji oraz ustawę z 3.12.1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych II instancji (województw) na obszarze b. Królestwa Galicji i Lodomerji z W. Ks. Krakowskiem oraz na wchodzących w skład Rzeczypospolitej Polskiej obszarach Spisza i Orawy. Ponadto 1.08.1923 r. przyjęto ustawę w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych. Ustawa ta wprowadzała – na obszarze całego kraju – jednolitą procedurę odwoławczą od decyzji i normowała problematykę wznowienia postępowania. Jednakże unormowanie procedury administracyjnej w sposób wyczerpujący i dla całego terytorium państwa nastąpiło dopiero w rozporządzeniu z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem; zob. J. Borkowski, *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 59–61.

[32] J. Starościak, *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1959/4, s. 683.

[33] W doktrynie z początku lat pięćdziesiątych XX w. podnoszono, że „(...) nowe przepisy o postępowaniu administracyjnym wydane w okresie powojennym (...) nie zrywają (...) z podstawowymi instytucjami proceduralnymi, które wprowadziło rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., lecz je zachowują, przystosowując do potrzeb państwa socjalistycznego", B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 27.

[34] Dz.U. z 1922 r. Nr 21, poz. 164.

[35] Natomiast zgodnie z art. 25 pkt 4 ustawy, w stosunkach urzędowych z interesantami powinien urzędnik, zachowując należytą powagę, być bezstronnym, uprzejmym

elementu (współczesnej) zasady zaufania, zawierało także rozporządzenie z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem (zob. art. 7).

Dopiero kodyfikacja ogólnego postępowania administracyjnego ukończona w 1960 r. ujęła kwestię prowadzenia postępowania w sposób, który miał pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa w ramy normatywne, przyznając jej status zasady ogólnej procedury administracyjnej. Przy czym wysłowienie tej zasady w brzmieniu nadanym jej art. 6 pierwotnego tekstu Kodeksu postępowania administracyjnego[36] nie nastąpiło od razu. Na etapie prac poprzedzających uchwalenie Kodeksu zasada pogłębiania zaufania została ujęta w art. 2 § 3 jego projektu. Przepis ten miał stanowić, że „postępowanie administracyjne prowadzi się przy zapewnieniu, w miarę możności, współudziału w nim obywateli oraz w taki sposób, aby pogłębić zaufanie mas pracujących do organów Państwa".

W ocenie S. Rozmaryna, przewodniczącego rządowej komisji dla opracowania projektu Kodeksu, zasady określone m.in. w art. 2 projektu nie cieszyły się sympatią w „niektórych kręgach prawniczych". Jego zdaniem, „krytykę skierowaną przeciw zamieszczaniu w ustawach postanowień tego rodzaju prowadzono zazwyczaj pod hasłem usunięcia «deklaracji politycznych», eliminacji «wtrętów ideologicznych» itp. Projekt nie akceptuje tego stanowiska, które w swej obiektywnej wymowie jest postulatem polityczno-ideologicznej neutralności ustaw (...). Komisja uznała, że chodzi tu nie o «deklarację», lecz o obowiązujące normy, ustalające prawnie wiążącą wytyczną dla działania i że są to normy o szczególnie doniosłym znaczeniu, właśnie z powodu ich politycznego waloru i ogólności zakresu zastosowania"[37]. Cytowany wywód jest istotny z dwóch powodów i nie chodzi o to, że w czasie prac kodyfikacyjnych ścierały się różne wizje oraz koncepcje Kodeksu. Jest charakterystyczne, że zasady ogólne prezentowane są tutaj jako normy prawne i – co wydaje się znacznie bardziej doniosłe z punktu widzenia bieżących

i w granicach dopuszczalnych służyć im radą i pomocą.

[36] Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

[37] S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1959/4, s. 637.

rozważań – część zasad ogólnych, w tym zasadę pogłębiania zaufania, zdefiniowano *expressis verbis* jako zasady polityczne.

W ogłoszonym tekście Kodeksu postępowania administracyjnego zmieniła się – w stosunku do projektu ustawy – nie tylko numeracja zasady pogłębiania zaufania, ale przede wszystkim jej treść. W art. 6 k.p.a. przesądzono, że „organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa". Nastąpiło zawężenie zakresu przedmiotowego omawianej zasady przez wyeliminowanie dyrektywy postępowania nakazującej, „w miarę możności", współudział obywateli w procesie administracyjnym. Ponadto zastąpiono pojęcie mas pracujących pojęciem obywateli. Nie wpłynęło to jednak w sposób zasadniczy na sposób percepcji zasady – pozostała ona normą niezwykle doniosłą pod względem politycznym[38]. Kodeks postępowania administracyjnego wychodził bowiem „(...) z założenia politycznego, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej"[39]. Nieco inaczej znaczenie tej zasady postrzegał E. Iserzon, współtwórca – wraz z J. Starościakiem – k.p.a. Nie negując politycznego znaczenia, kładł nacisk na jej wymiar praktyczny oraz aksjologiczny. Jego zdaniem art. 6 k.p.a. w obowiązującym wtedy brzmieniu wyrażał „(...) postulat co do klimatu, jaki powinien panować w urzędzie"[40], tzn. klimatu pogłębiającego zaufanie obywateli do organów państwa. Innymi słowy, istotą tej zasady była „humanizacja stosunków w administracji", zaś osiągnięciu tego celu miały służyć środki materialne (np. odpowiednie pomieszczenia) i moralne (np. odpowiednie szkolenie kadr), a gdy idzie o środki prawne – instytucje unormowane w Kodeksie. Jak konkludował E. Iserzon, „ich ścisłe przestrzeganie w duchu życzliwości dla obywateli i stania na straży interesów społeczności prowadzi do realizacji postulatu wyrażonego w art. 6 k.p.a."[41] – prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie do organów państwa. W późniejszym okresie Autor

[38] S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 903.

[39] S. Rozmaryn, *O zasadach...*, s. 903.

[40] E. Iserzon, *Art. 6* [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 32.

[41] E. Iserzon, *Art. 6...*, s. 32–33.

przeciwstawiał tę zasadę biurokracji w administracji państwowej, twierdząc, że leżąca u podstaw zasady pogłębiania zaufania „idea humanizacji jest reakcją przeciwko duchowi biurokratyzmu, tej przewlekłej chorobie administracji, wymagającej ciągłego zwalczania. Postulat humanizacji stosunków w świecie administracji wyrósł na gruncie przekonania, że reżim praworządności sam przez się nie zwalczy biurokratyzmu”[42]. Mogłoby to wskazywać na poszerzenie wymiaru aksjologicznego oraz praktycznego analizowanej zasady również o wymiar prakseologiczny. Wszak w pojęciu biurokratyzmu (w znaczeniu negatywnym) mieści się przewlekłe, nadmiernie długotrwałe załatwianie spraw. Przeciwieństwem tego stanu jest działanie zarazem szybkie i wnikliwe. Uwzględniając wymienione sposoby działania administracji, wzmocniono zasadę pogłębiania zaufania przez jej ujęcie m.in. w ustawie z 15.07.1968 r. o pracownikach rad narodowych[43]. W art. 5 tego aktu normatywnego ustawodawca nałożył na pracowników rad obowiązek m.in. działania wnikliwie, szybko, bezstronnie i w sposób pogłębiający zaufanie do organów władzy ludowej.

Zbliżone podejście do zasady pogłębiania zaufania prezentował W. Dawidowicz. Akcentował on dynamiczny charakter zasady, podkreślając, że jej realizacja wymaga działania administracji powodującego wzrost zaufania do organów państwa. Dynamizm zasady miał przejawiać się w użytym przez ustawodawcę sformułowaniu „pogłębiania”, co – zdaniem W. Dawidowicza – wymagało, aby zaufanie wzrastało. Osiągnięcie wzrostu zaufania miało nastąpić „(...) przez coraz lepsze, coraz sprawniejsze funkcjonowanie aparatu administracji państwowej”[44]. Także i w tym ujęciu zasady pogłębiania zaufania wyraźnie wybrzmiewa jej walor prakseologiczny.

Poglądy E. Iserzona dotyczące analizowanej zasady podzielali K. Jandy-Jendrośka oraz J. Jendrośka. Autorzy ci podkreślali, że służyła ona zarówno humanizowaniu stosunków między administracją a obywatelami,

---

[42] E. Iserzon, *Art. 6* [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 54.

[43] Dz.U. z 1968 r. Nr 25, poz. 164.

[44] W. Dawidowicz, *Ogólne...*, s. 124.

jak i zapobieganiu biurokratyzmowi[45]. Dodatkowo zwracali uwagę na jej ścisły związek z zasadą przekonywania unormowaną w art. 9 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji państwowej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierowały się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możności doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zdaniem Autorów „przestrzeganie w praktyce administracyjnej tych dwóch zasad, sformułowanych tak ogólnie, a przy tym nie obwarowanych żadnymi sankcjami, ma istotne znaczenie dla dobrowolnego wykonywania dyrektyw administracji"[46].

4. Od restytucji sądownictwa administracyjnego do noweli grudniowej

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa funkcjonowała w pierwotnym brzmieniu przez blisko dwie dekady. Pierwsze zmiany jej treści nastąpiły wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r.[47], podyktowaną głównie reformą administracji terenowej (1972–1975). Kluczowe zmiany przepisów ogólnego postępowania administracyjnego dotyczyły m.in. jego unifikacji, ugruntowania zasady dwuinstancyjności, umocnienia instytucji trwałości decyzji ostatecznych, poszerzenia uprawnień stron oraz organizacji społecznych jako podmiotów na prawach strony, wprowadzenia instytucji ugody administracyjnej czy skrócenia terminów załatwiania spraw[48].

[45] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego.* t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 173, zob. też Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 66–67.

[46] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System...*, s. 173.

[47] Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.; pierwszy tekst jednolity Kodeksu postępowania administracyjnego – Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26.

[48] S. Zawadzki, *Przemówienie posła sprawozdawcy w I czytaniu* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 16.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. stanowiła swoisty kompromis między kierownictwem PRL a nabrzmiewającymi postulatami i protestami społeczeństwa. Miał on doprowadzić do rozładowania napięć społecznych w relacjach urząd – obywatel i usprawnić działanie administracji państwowej[49]. U podstaw nowelizacji legło przekonanie o wzmocnieniu praworządności uwzględniającej współzależności między różnymi prawami obywateli. S. Zawadzki i R. Orzechowski podkreślali, że „(...) istnieje ścisły związek i wzajemne uwarunkowanie między obywatelskimi prawami ekonomicznymi, socjalnymi, kulturalnymi, politycznymi i osobistymi. I tak jak rozszerzanie praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych ma istotne znaczenie dla rozwoju i coraz pełniejszego urzeczywistniania praw politycznych i osobistych, tak z kolei rozwój praw politycznych i osobistych sprzyja kształtowaniu się świadomości współgospodarza kraju, pogłębia zaufanie między władzą a społeczeństwem, co jest czynnikiem stymulującym aktywność społeczną i produkcyjną obywateli i pozwala w ostatecznym rachunku na coraz pełniejsze urzeczywistnianie praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych"[50]. Umocnienie praworządności działań administracji państwowej identyfikowano jako niezmiernie istotną przesłankę wzmocnienia zaufania społeczeństwa do władzy państwowej[51]. Do pełniejszej realizacji zasady pogłębiania zaufania miało doprowadzić, w założeniu ówczesnego prawodawcy, włączenie do Kodeksu bardziej efektywnych gwarancji procesowych przez rozszerzenie praw obywateli z jednej strony oraz nałożenie dodatkowych obowiązków na organy administracji państwowej z drugiej strony[52].

Ingerencja ustawodawcy z 1980 r. w zakresie samej zasady pogłębiania zaufania objęła trzy zasadnicze aspekty. Po pierwsze, wyraz „powinny"

[49] J. Świątkiewicz, *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 436.

[50] S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przesłanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1978/8–9, s. 10.

[51] S. Zawadzki, R. Orzechowski, *Przesłanki i kierunki...*, s. 13.

[52] Ponadto postulat pogłębiania zaufania do organów państwa wyrażony został w ustawie z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2142 ze zm., art. 17 ust. 2 pkt 2).

zastąpiono wyrazami „obowiązane są". Po drugie, na końcu zasady dodano zwrot normatywny „oraz świadomość i kulturę prawną obywateli". W efekcie powstała bardziej rozbudowana niż dotychczas norma stanowiąca, że „organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli". Po trzecie, w ujednoliconym tekście Kodeksu postępowania administracyjnego nastąpiła zmiana numeracji przepisu wysławiającego zasadę zaufania – przeniesiono go z art. 6 do art. 8.

Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy stwierdzić, że intencją ustawodawcy było najpewniej wzmocnienie ciążącej na organach państwowych dyrektywy postępowania wymagającej działania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa. W znaczeniu gramatycznym użycie słowa „powinien" w połączeniu z bezokolicznikiem (np. prowadzić, pogłębiać) wskazuje na to, że realizacja tego, co oznacza bezokolicznik, jest czymś obowiązkowym, ale i pożądanym, oczekiwanym[53]. Z kolei „obowiązany" to tyle co mający obowiązek, podlegający obowiązkowi zrobienia czegoś, zmuszony do czegoś[54]. W języku norm i przepisów prawnych zwrot „powinien" przybiera pięć podstawowych znaczeń: prognostyczne, ocenne (aksjologiczne), normatywne, doradcze oraz opisowe. Zdecydowanie mniej wieloznaczny jest zwrot „jest obowiązany" („są obowiązane")[55]. Toteż, mimo znaczących podobieństw zwłaszcza na gruncie normatywnym, mocniejszą formą jest wyrażenie konieczności podjęcia określonego zachowania w drodze obowiązku, zobowiązania do działania w taki, a nie inny sposób.

W obowiązującym wówczas stanie prawnym zasada pogłębiania zaufania do organów państwa rozumiana była bardzo szeroko (jej zakres podmiotowy miał obejmować wszystkich obywateli), ale obowiązek jej przestrzegania podkreślono zwłaszcza w stosunku do obywateli bę-

[53] *Słownik języka polskiego*, t. 6, *P–Prę*, red. nacz. W. Doroszewski, Warszawa 1962, s. 1256.

[54] *Słownik języka polskiego*, t. 5, *Nie–Ó,* red. nacz. W. Doroszewski, Warszawa 1963, s. 510.

[55] M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 163–166.

dących stronami postępowań administracyjnych[56]. Zwracano uwagę, że omawiana zasada wymaga, „(...) aby zachowanie się organu prowadzącego postępowanie zawsze stało na należytym poziomie, od właściwego stosowania przepisów prawa począwszy – przez przestrzeganie reguł etycznych i podejmowanie działań zmierzających do podniesienia świadomości i kultury prawnej obywateli – a na życzliwej postawie pracowników organu wobec strony kończąc"[57]. Wskazywano, że jest to zasada nakazująca zdobywanie zaufania przez organy warunkowanego działaniem rozsądnym, racjonalnym oraz przejawianiem troski i chęci właściwego załatwiania spraw obywateli[58].

Rozbudowanie treści normatywnej art. 8 k.p.a. przesądziło, jak twierdził R. Orzechowski, o powstaniu nowej zasady ogólnej postępowania administracyjnego – zasady pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli[59]. Był to drugi istotny aspekt przebudowy zasady pogłębiania zaufania. W ocenie Z. Janowicza zmiana treści art. 8 k.p.a. spowodowana była przekonaniem, że w „(...) licznych i nierzadko coraz bardziej złożonych płaszczyznach styku między administracją a obywatelem rzeczywistym jej partnerem może być tylko świadomy swych praw i obowiązków obywatel"[60]. W interesujący sposób rozumiał tę zasadę J. Służewski. Twierdził mianowicie, że odgrywa ona rolę wychowawczą wobec ludzi o nikłej znajomości przepisów prawa, jak również wobec tych, którzy wprawdzie znają prawo, ale starają się je nadużyć w celu osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści. Zasada wyrażona w art. 8 *in fine* k.p.a. miała (w brzmieniu wprowadzonym nowelą z 1980 r.) wpływać na podniesienie świadomości i kultury prawnej takich obywateli[61].

---

[56] Zob. O. Bujkowa, *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 62.

[57] J.P. Tarno, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 47–48.

[58] J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 36.

[59] R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 55.

[60] Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 90.

[61] J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 36.

Stosunek doktryny postępowania administracyjnego do zwrotu normatywnego zobowiązującego organy do pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli można określić jako ambiwalentny. Z jednej strony zwracano uwagę, że jest to dyrektywa postępowania mówiąca „(...) o zależnościach zupełnie niesprawdzalnych, a zatem nie mogących uzasadniać ani obowiązku, ani odpowiedzialności w znaczeniu prawnym"[62]. Z drugiej natomiast strony dostrzegano jego walor praktyczny polegający na tym, że pogłębianie świadomości i kultury prawnej obywateli miało leżeć w interesie samej administracji. Autor tego poglądu wywodził, że „interesant zaznajomiony z prawem, z zakresem praw i obowiązków wynikających dla niego z przepisów, może być załatwiony łatwiej i szybciej. Podania i wnioski przez niego przygotowane będą na tyle rzeczowe i konkretne, że ograniczą postępowanie wyjaśniające do niezbędnych czynności, a wykonywanie decyzji też nie nastręcza wtedy trudności"[63].

Część przedstawicieli doktryny rozdzielała zasadę oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli od zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa[64]. Natomiast judykatura zdawała się traktować dyrektywy postępowania wyrażone w art. 8 k.p.a. jako w istocie jedną zasadę[65]. Z całą pewnością łączyło je

[62] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 91.

[63] J. Borkowski, *Art. 8* [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 72.

[64] J. Borkowski zauważył, że z przepisu art. 8 k.p.a. „(...) można wysnuć dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego: 1) pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, 2) oddziaływania wychowawczego na obywateli", J. Borkowski, *Art. 8...*, s. 69.

[65] Np. w wyroku NSA z 11.06.1981 r., SA 784/81, CBOSA, Sąd podkreślił, że „takie postępowanie [kilkakrotna zmiana stanowiska organu w sprawie przeznaczenia działki – przyp. J.Ch.] niewątpliwie koliduje z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. zobowiązującą organy administracji państwowej do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli, w związku z czym powinno być przedmiotem oceny ze strony organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego". Natomiast w wyroku NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, CBOSA, stwierdzono, że „w myśl zasady art. 8 k.p.a. organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli".

uregulowanie w jednej jednostce redakcyjnej[66], a ponadto ich wspólnym mianownikiem była ścisła korelacja z zasadą informowania wyrażoną w art. 9 k.p.a. oraz zasadą wyjaśniania zasadności przesłanek (art. 11 k.p.a.). Według B. Adamiak, dodanie przez ustawodawcę dyrektywy postępowania przesądzającej o obowiązku prowadzenia postępowania w sposób pogłębiający świadomość i kulturę prawną obywateli nie dawało podstaw do wyprowadzenia drugiej zasady ogólnej, tj. zasady ogólnej oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli[67].

Sprzeciwianie się wyodrębnianiu w ramach art. 8 k.p.a. dwóch autonomicznych zasad ogólnych nie znajdowało pełnego potwierdzenia w judykaturze sądów administracyjnych. Istnieją bowiem orzeczenia, w których składy orzekające, dokonując kontroli legalności decyzji, uchylały je, powołując się na zasadę oddziaływania organów państwa na świadomość i kulturę prawną obywateli. Przykładowo w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku[68] stwierdził, że „zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. organ wskazując podstawę rozstrzygnięcia ma obowiązek dokładnie podać przepis oraz pozostające z nim w związku inne przepisy, na podstawie których następuje rozstrzygnięcie. Powołując się na właściwe przepisy należy w zależności od charakteru aktu normatywnego wskazać artykuł, paragraf, ustęp itd. oraz miejsce ich publikacji. Ogólnikowe wskazanie podstawy rozstrzygnięcia w postaci samego paragrafu rozporządzenia dodatkowo narusza wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli". Co znamienne, w uzasadnieniu sąd w ogóle nie odniósł się do zasady pogłębiania zaufania do organów państwa.

Nie ulega wątpliwości, że działanie organu w sposób pogłębiający świadomość i kulturę prawną obywateli wymaga od niego zachowania spełniającego w możliwie największym stopniu wymogi legalności i prawo-

[66] Nie przesądza to jednak o fakcie, że mamy do czynienia z jedną zasadą. Przykładowo art. 7 k.p.a. wyraża trzy różne zasady ogólne.

[67] B. Adamiak, *Art. 8* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 72.

[68] Wyrok WSA w Gdańsku z 12.07.2007 r., II SA/Gd 282/07, CBOSA.

rządności działania, a ponadto rzetelności oraz bezstronności. Innymi słowy: „ten kto ma pogłębiać «świadomość i kulturę prawną obywateli» sam musi najpierw prezentować wysoki stopień kultury prawnej, jak i w ogóle kultury administrowania”[69]. Równocześnie wymienione sposoby działania administracji są elementami zasady zaufania[70]. Dlatego w czasie, gdy art. 8 k.p.a. nakładał na organy obowiązek pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli, należałoby się opowiedzieć nie tyle za postrzeganiem tej dyrektywy postępowania jako samoistnej, autonomicznej zasady ogólnej procedury administracyjnej, ile raczej za dopełnieniem zasady zaufania, jak również zasad informowania, przekonywania, a nawet ugodowego załatwiania spraw[71].

Nowela Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. przywróciła sądową kontrolę decyzji administracyjnych sprawowaną przez jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny (z ośrodkami zamiejscowymi w wybranych miastach oraz nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego) na zasadzie enumeratywnego wyliczenia dziedzin administracji, w których wydawane decyzje podlegały kognicji tego sądu. Restytucja sądownictwa administracyjnego okazała się przełomowym momentem dla stosowania, wykładni oraz realizacji zasady pogłębiania zaufania. Jak wskazuje Z. Kmieciak, „do czasu reaktywowania w Polsce w 1980 roku sądownictwa administracyjnego był to w istocie przepis «martwy» (art. 8 k.p.a. – przyp. J.Ch). Po 1980 roku stał się on jednym z elementarnych kryteriów oceny poprawności działań administracji”[72].

Po 1980 r. pojawiają się pierwsze orzeczenia stosujące zasadę pogłębiania zaufania jako wzorzec kontroli działania administracji. W tamtym

[69] E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002, s. 65.

[70] Zob. też B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór z publikacji i artykułów)*, Płock 2007, s. 436.

[71] Zob. J. Lang, *Zasady ogólne* [w:] E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 22.

[72] Z. Kmieciak, *Ochrona zaufania...*, s. 33. Jest charakterystyczne, że np. orzecznictwo naczelnych organów administracji państwowej w ogóle nie zawiera rozstrzygnięć administracyjnych uwzględniających zasadę pogłębiania zaufania, zob. *Orzecznictwo naczelnych organów administracji państwowej*, oprac. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, M. Starczewska, B. Czapski, S. Rakowski, Warszawa 1968, 1972.

czasie, tj. w dekadzie lat 80. XX w., kształtuje się praktyka orzecznicza NSA, w której wskazywane są działania organów uznane za naruszające tę zasadę. Dominującą metodą wykładni art. 8 k.p.a. jest ustalanie jej znaczenia *a casu ad casum*, co – podobnie jak oceny sformułowane w wyrokach z początku funkcjonowania NSA – do dzisiaj zachowuje swoją aktualność. Analiza wczesnego orzecznictwa NSA pozwala uchwycić kluczowe kierunki sposobów rozumienia zasady pogłębiania zaufania. W pierwszej kolejności jest to stabilność stanowiska organów w tej samej kwestii (w tym samym stanie faktycznym)[73]. Dalej, zasada pogłębiania zaufania jest realizowana przez równe traktowanie obywateli, w analogicznym stanie faktycznym i prawnym powinny zapadać tożsame rozstrzygnięcia[74]. Za naruszenie zasady pogłębiania zaufania uznawano przerzucenie przez organ na obywateli skutków nieznajomości prawa lub niedopełnienia obowiązków służbowych jego pracowników[75].

Kolejną, bardziej istotną zmianę treści art. 8 k.p.a. wprowadzono w ramach nowelizacji dokonanej ustawą z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[76]. Z mocy art. 1 pkt 2 tego aktu normatywnego art. 8 k.p.a. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej".

Wcześniej jednak nastąpiła pomniejsza zmiana analizowanej zasady, spowodowana koniecznością dostosowania przepisów ogólnego postępowania administracyjnego do trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Artykuł 2 pkt 5 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa[77] zastąpił w treści Kodeksu postępowania administracyjnego wyrazy „organy

[73] Zob. wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 784/81, CBOSA; wyrok NSA z 10.08.1983 r., I SA 367/83, CBOSA; wyrok NSA z 22.10.1987 r., IV SA 422/87, CBOSA.

[74] Zob. wyrok NSA z 23.09.1982 r., II SA 1031/82, CBOSA; wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, CBOSA.

[75] Wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1478/81, CBOSA; wyrok NSA z 9.11.1987 r., II SA 702/87, CBOSA.

[76] Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, dalej: nowela grudniowa.

[77] Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

administracji państwowej" wyrazami „organy administracji publicznej". W konsekwencji, przez nieco ponad dekadę, art. 8 k.p.a. funkcjonował w następującym brzmieniu: „organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli". Wprowadzenie do terminologii aktów normatywnych pojęcia organów administracji publicznej było związane z przywróceniem samorządu terytorialnego oraz funkcjonowaniem tego pojęcia w przepisach ustawy zasadniczej[78]. Używane wcześniej określenie „organy administracji państwowej" zdezaktualizowało się ze względu na rozszerzenie zakresu podmiotowego administracji. W systemie jej organów „(...) znalazły się bowiem terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Nastąpił także znaczny rozkwit organów samorządów zawodowych"[79]. Ustawodawca ukonstytuował więc zakres podmiotowy zasady pogłębiania zaufania, dostosowując go do istniejących rozwiązań ustrojowych. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej miała być realizowana przez wszystkie podmioty administrujące, tj. podmioty, którym przyznano kompetencję załatwiania spraw administracyjnych.

Zarazem w doktrynie wskazywano na brak celowości formułowania reguły zobowiązującej pracowników tych podmiotów (organów) do pogłębiania zaufania u obywateli i opowiadano się za takim rozumie-

[78] Zob. art. 63, 79 i 184 Konstytucji RP.

[79] W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13. W celu uściślenia należy poczynić zastrzeżenie, że w doktrynie jest widoczne stanowisko, zgodnie z którym pojęcie administracji publicznej stanowi synonim administracji państwowej. Jest to szczególnie widoczne na płaszczyźnie przedmiotowej i wynika z faktu, że „(...) funkcja państwa (...), którą zwykło się określać funkcją administracyjną, jest sprawowana w imieniu państwa, i to niezależnie, czy przez podmioty państwowe, czy podmioty spoza struktury państwa. Funkcja administracji państwowej jest w swej materialnej postaci zawsze państwowa. Pochodzi od państwa i z jego nadania jest sprawowana. (...) Jeżeli zatem, przedmiotowo rzecz ujmując, administracja jest funkcją państwa, to przymiotnik «państwowa» jest adekwatnym w tej płaszczyźnie określeniem dla tej funkcji, staje się synonimem administracji publicznej", Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 38.

niem przedmiotowej zasady, które sprowadzałoby się do zobligowania pracownika organu administracji publicznej do podejmowania działań zarówno prawidłowych, tj. zgodnych z przepisami prawa stanowiącymi podstawę podjęcia działania organu oraz determinującymi jego treść, a także z interesem społecznym, publicznym i indywidualnym, jak również słusznych, tzn. zgodnych z obowiązującym i powszechnie aprobowanym prawem[80]. W ocenie A. Wiktorowskiej oznacza to, że „dyrektywie pozyskania zaufania należy (...) nadać formułę reguły starannego działania nie zaś rezultatu. Tak więc zasada zaufania do administracji może przybrać następującą, najbardziej ogólną formułę normatywną: organy administracji publicznej zobowiązane są do podejmowania i wykonywania wszelkich działań w toku administrowania w sposób prawidłowy i powszechnie uznany za słuszny"[81].

5. Od noweli grudniowej do noweli kwietniowej

Nowela grudniowa Kodeksu postępowania administracyjnego dokonała głębszego przemodelowania omawianej zasady. Wypada tutaj zwrócić uwagę na kilka zagadnień.

Przede wszystkim art. 8 k.p.a. zredagowano znacznie bardziej imperatywnie. Od noweli grudniowej organy prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie, a nie – jak dotychczas – obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób. Była to zmiana mająca „(...) istotne znaczenie prawne. To znaczenie prawne należy rozważać w dwóch aspektach: po pierwsze w aspekcie szerszym przez przyjęcie przez ustawodawcę obowiązku takich regulacji prawnych, które tworzą gwarancje prawne działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym budzącego zaufanie do władzy publicznej. Wprowadzane

[80] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 366.

[81] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna...*, s. 367.

nowe rozwiązania w prawie procesowym muszą odpowiadać standardom konstytucyjnym demokratycznego państwa prawnego, państwa, które gwarantuje prawo do procesu opartego na poszanowaniu prawa i wolności jednostki, procesu rzetelnego i sprawnego. Otwiera to drogę do wykładni przepisów prawa zawierających regulację procesową opartą na zasadzie ogólnej pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej. Odchodzenie w regulacji szczególnej od regulacji, która oparta jest na zasadzie zaufania do władzy publicznej musi powodować konsekwencje prawne co do jej stosowania, a w tym oceny zgodności z przepisami prawa działania władzy publicznej. (...) Drugi aspekt zasady ogólnej pogłębiania zaufania do władzy publicznej należy rozważać: po pierwsze, w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego; po drugie, w zakresie «poza regulacją prawną», a wynikającym z kultury administrowania"[82]. Zatem nadanie przez ustawodawcę kategorycznego brzmienia omawianej zasady ogólnej determinuje dwa kluczowe aspekty: stanowienia prawa oraz jego stosowania. Skoro dyrektywa postępowania statuowana art. 8 k.p.a. wyznacza kierunki ingerencji ustawodawcy, to muszą one – ze względu na jej imperatywny charakter – przyjmować postać, która w sposób najbardziej pełny będzie realizować zasadę budzenia zaufania jako elementu demokratycznego państwa prawnego. Równocześnie konkretyzacja norm generalno-abstrakcyjnych w formie indywidualnego aktu administracyjnego wymaga działania organów respektujących przepisy oraz sposobów ich wykładni dokonywanych z uwzględnieniem i przez pryzmat zasady budzenia zaufania. Nie mniej ważne są względy pozaprawne – jeśli organy prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, to muszą przestrzegać i szanować nie tylko normy prawne, lecz również kulturę administrowania.

Nowela grudniowa wprowadziła także istotne zmiany w zakresie podmiotowym zasady zaufania. O ile wcześniej adresatami zaufania obywateli miały być organy państwa, o tyle po jej wejściu w życie – władza publiczna. Oznacza to, że zakresem tej normy objęto „(...) nie tylko organy administracji publicznej będące «organami państwa», ale także

[82] B. Adamiak, *Art. 8...*, s. 69.

inne organy i podmioty realizujące zadania publiczne (wykonujące władzę publiczną), w szczególności przez orzekanie w sprawach indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych"[83]. Najpewniej było to konsekwencją szerszego procesu, o którym wspominałem wyżej, a mianowicie odejścia, w nomenklaturze stosowanej przez ustawodawcę, od pojęcia administracji państwowej na rzecz pojęcia administracji publicznej. W naturalny sposób należało dokonać analogicznych zmian w zakresie adresatów zaufania, przy czym ustawodawca posłużył się tutaj maksymalnie szeroką kategorią władzy publicznej obejmującą, a nawet wykraczającą poza podmioty administrujące. Wskazuje na to użycie niezwykle pojemnego pojęcia władzy publicznej zamiast bardziej dookreślonego pojęcia (organów) administracji publicznej. Władza publiczna jest pojęciem konstytucyjnym[84], odnoszącym się do wszystkich organów wykonujących zadania publiczne[85] – niepozbawione wpływu na zmianę treści zasady zaufania było dostosowanie terminologii Kodeksu postępowania administracyjnego do pojęć ustawy zasadniczej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na widoczny w doktrynie postulat, aby w sferze adresatów zaufania nie redukować treści omawianej zasady postępowania administracyjnego li tylko do organów władzy publicznej. Warto pamiętać, że „z punktu widzenia jednostek równie ważne może być jednak to, aby i one mogły być adresatem zaufania, a podmiotem ufającym były organy administracji [w obowiązującym stanie prawnym – władza publiczna – przyp. J.Ch.]"[86]. Jest to zagadnienie dotykające sedna problematyki kierunkowości zaufania[87], tzn. kierunków jego wygenerowanego kanalizowania. W mojej ocenie jest to twierdzenie interesujące, ale cechujące się ograniczoną przydatnością w badaniach nad zasadą budzenia zaufania do władzy publicznej. Treść art. 8 k.p.a.

---

[83] R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 109.

[84] Zob. art. 25 ust. 2, art. 32 ust. 1, art. 51 ust. 2, art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 2, 3, 4 i 5, art. 69, art. 70 ust. 4, art. 74 ust. 1 i 4, art. 75 ust. 1, art. 76 Konstytucji RP.

[85] H. Knysiak-Molczyk, *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 212.

[86] M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012/2, s. 16.

[87] M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne...*, s. 16.

w żaden sposób nie implikuje konieczności uwzględnienia i (lub) oceny, czy to podmioty administrowane zostały obdarzone zaufaniem. Dlatego zasada budzenia zaufania jest w istocie jednokierunkowa – przepływy zaufania zorientowane są w niej na władzę publiczną (system tworzących ją organów), a nie odwrotnie.

Pozostając przy zakresie podmiotowym zasady zaufania, należy wskazać, że od noweli grudniowej organy miały prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie, ale nie obywateli, lecz uczestników postępowania. Nastąpiła tutaj długo oczekiwana ingerencja ustawodawcy – już W. Dawidowicz podnosił, że zawężenie tego aspektu zasady pogłębiania zaufania uczyniłoby art. 8 k.p.a. znaczenie bardziej użytecznym społecznie[88]. Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje pojęcia uczestników postępowania, ale należy przyjąć, że obejmuje ono wszelkie podmioty biorące w nim udział, niezależnie od rodzaju posiadanego lub realizowanego interesu (prawnego, faktycznego, społecznego/publicznego). W tym ujęciu uczestnikami postępowania są strony, świadkowie, biegli, podmioty na prawach stron czy osoby trzecie wezwane do okazania przedmiotu oględzin[89]. Pozostaje to w pewnej sprzeczności z doktrynalną koncepcją uczestników postępowania. Przyjmuje się bowiem, że w postępowaniu administracyjnym biorą udział zarówno podmioty postępowania, jak i jego uczestnicy. Przy czym B. Adamiak do podmiotów postępowania zalicza organy oraz podmioty, które w sprawie posiadają interes prawnie chroniony: strony i podmioty na prawach stron[90]. Natomiast uczestnikami postępowania są „(...) osoby fizyczne, osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego nie mają interesów chronionych przez prawo, lecz są zainteresowane daną sprawą albo ze względu na ich faktyczne interesy i wobec tego rozstrzygnięcie sprawy nie będzie dla nich obojętne, albo ze względu na ich udział w niektórych czynnościach postępowania (wynik tego

[88] W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 91.

[89] Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mówią o stronach lub innych uczestnikach postępowania (zob. np. art. 39^1 § 1, 1a, 1b i 1d k.p.a.), co jednoznacznie wskazuje, że zarówno strona, jak i inne podmioty są uczestnikami postępowania.

[90] B. Adamiak, *Uczestnicy postępowania administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 161.

postępowania będzie pozostawał poza sferą ich zainteresowania)"[91]. Uczestnikami postępowania w tym rozumieniu są świadkowie lub biegli. Przyjęcie powyższej dystynkcji (podmioty postępowania – uczestnicy postępowania) oznaczałoby, że poza zakresem art. 8 k.p.a. znalazłyby się strony postępowania i podmioty na prawach stron. Jest to pogląd trudny do zaakceptowania i pozostaje w oczywistej sprzeczności z celem regulacji normującej zasadę zaufania. Dlatego należy uznać, że pojęcie uczestników postępowania użyte w art. 8 k.p.a. obejmuje wszystkie podmioty biorące w nim udział (z wyłączeniem organu prowadzącego postępowanie).

Zarazem wymaga rozstrzygnięcia, czy zakresem zasady zaufania objęte są inne niż organ prowadzący postępowanie organy administracji publicznej w sytuacji, gdy dochodzi do ich współdziałania w trybie art. 106 k.p.a. Trzeba na to pytanie odpowiedzieć twierdząco. Organ współdziałający, zajmując stanowisko w drodze postanowienia, bierze udział w postępowaniu w zakresie, w jakim – w ramach swojej właściwości – prowadzi wpadkowe postępowanie wyjaśniające, współwystępując obok organu prowadzącego postępowanie główne. Organ współdziałający jest podmiotem postępowania i uczestniczy w czynnościach procesowych zmierzających do załatwienia sprawy w formie przewidzianej przepisami administracyjnego prawa materialnego. Wprawdzie w wyroku NSA z 6.10.2006 r., II OSK 1203/05[92], zwrócono uwagę, że postępowanie przed organem współdziałającym ma wyłącznie charakter pomocniczy w sprawie załatwianej w formie decyzji administracyjnej przez inny organ, to jednak – stosownie do art. 106 § 4 k.p.a. – organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Ponadto, zgodnie z art. 106a k.p.a., organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, może zwołać posiedzenie w trybie współdziałania, w którym uczestniczy zarówno organ prowadzący postępowanie główne, jak i fakultatywnie strony tego postępowania, na zasadach określonych w przepisach normujących rozprawę administracyjną (art. 106a § 3 k.p.a.). Zatem nie ma uzasadnionych przyczyn, aby odstępować od konieczności respektowania przez organ współdziałający

[91] B. Adamiak, *Uczestnicy postępowania...*, s. 162.
[92] CBOSA.

zasad ogólnych postępowania administracyjnego, czy to w zakresie wydania samego postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., czy w sytuacji, gdy organ obowiązany do zajęcia stanowiska prowadzi postępowanie wyjaśniające lub posiedzenie w trybie współdziałania. Inaczej mówiąc, organ zajmujący stanowisko w sprawie w trybie art. 106 i 106a k.p.a. powinien współdziałać w sposób możliwie najpełniej realizujący zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Poza zmianami w zakresie podmiotowym nowela grudniowa zredukowała także zakres przedmiotowy zasady zaufania, przez usunięcie zwrotu normatywnego prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać świadomość i kulturę prawną obywateli. Uzasadniając tę zmianę, projektodawca podnosił, że jej celem było dostosowanie art. 8 k.p.a. „(...) do demokratycznego systemu władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Postępowanie administracyjne w danej sprawie nie może służyć i faktycznie nie służyło celom wychowawczo-edukacyjnym (pogłębianiu świadomości i kultury prawnej obywateli)”[93]. Tę zmianę skrytykował A. Wróbel, oceniając ją jako przejaw nadmiernej judycjalizacji postępowania administracyjnego. Jego zdaniem „pogłębianie świadomości i kultury prawnej obywateli nie było wprawdzie obowiązkiem prawnym organu administracji publicznej wobec ogółu obywateli, lecz niewątpliwie było i pozostanie zasadą, z którą wiążą się pewne oceniane dodatnio styl i kultura administrowania, właściwe nie tylko władzy publicznej w Polsce, ale także pluralistyczno-europejskiej kulturze prawnej (...)”[94]. Odmienne stanowisko zajął G. Rząsa. Wprowadzoną zmianę ocenił pozytywnie, twierdząc, że wzmocniła ona rolę zasad ogólnych postępowania administracyjnego „(...) w procesie stosowania prawa przez wyeliminowanie z ich katalogu regulacji bliższych raczej polityce administracji niż regulacjom procesowym”[95]. Nie podważając znaczenia, jakie dla kultury administrowania potencjalnie posiadała

[93] Druk sejmowy nr 2987.

[94] A. Wróbel, *Art. 8* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 164.

[95] G. Rząsa, *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego* [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyński, B. Sibiga, Warszawa 2012, s. 91.

dyrektywa postępowania wyrażona w obowiązującym wówczas art. 8 *in fine* k.p.a., opowiadałbym się za drugim z zarysowanych stanowisk. Wprawdzie w judykaturze widoczne są orzeczenia, w których określone działanie organu kwestionowane było przez sąd jako naruszające ten obowiązek (np. ogólnikowe wskazanie podstawy rozstrzygnięcia w postaci samego paragrafu rozporządzenia[96]), to jednak – ze względu na jego w głównej mierze pozaprawny charakter – pozostawał on raczej dyrektywą postępowania należącą do sfery techniki administrowania. Analiza orzecznictwa wskazuje, że obowiązek pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli traktowany był jako swoiste dopełnienie zasady pogłębiania zaufania, tj. obowiązek niebędący oddzielnym (autonomicznym) względem tej zasady bytem prawnym. Jest charakterystyczne, że sądy powoływały się i powołują na tę zasadę jeszcze kilka lat po jej wyeliminowaniu z treści art. 8 k.p.a.[97], co oznacza, że niektóre składy orzekają tak, jak gdyby nadal funkcjonowała ona w obrocie prawnym. Świadczy to o braku głębszej refleksji nad omawianym zwrotem normatywnym, być może spowodowanym właśnie jego ograniczoną przydatnością w procesie kontroli działalności administracji publicznej.

Należy również odnotować, że ustawodawca – mocą postanowień noweli grudniowej – zrezygnował ze zwrotu „pogłębianie" zaufania na rzecz „budzenia" zaufania. Zdaniem J.P. Tarny i W. Chróścielewskiego zasada budzenia zaufania w brzmieniu sprzed noweli grudniowej była anachroniczna, ponieważ „wszelkie badania opinii publicznej wykazywały i nadal wykazują bardzo niski stopień zaufania obywateli do organów władzy publicznej, w tym i organów administracji publicznej. Trudno więc mówić o pogłębianiu zaufania, które albo nie istnieje, albo ma bardzo nikły wymiar"[98]. Nie sposób nie zgodzić się z tym poglądem.

---

[96] Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 12.07.2007 r., II SA/Gd 282/07, CBOSA.

[97] Zob. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z 13.09.2012 r., III SA/Wr 172/12, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.01.2013 r., II SA/Bd 1099/12, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 9.09.2014 r., II SA/Ol 142/14, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 29.07.2015 r., III SA/Łd 510/15, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 3.03.2016 r., VI SA/Wa 2385/15, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 7.04.2016 r., II SA/Op 574/15, CBOSA.

[98] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 47.

W istocie pogłębiane może być tylko zaufanie, którym uprzednio władza publiczna została w jakimś stopniu obdarzona. Tymczasem, gdy idzie o zaufanie, stosunek uczestników postępowania (wcześniej obywateli) do organu (władzy) może być neutralny. Ale mogą też być oni względem tego organu lub władzy (całkowicie) nieufni. Dlatego postulat budzenia zaufania zdecydowanie uwspółcześnia analizowaną zasadę. Wszak przekonanie o nieomylności uspołecznionych organów, a przez to *ex definitione* godnych zaufania, było charakterystyczną cechą administracji państwowej PRL, a obecnie organy zaufanie muszą wypracować.

6. Treść zasady budzenia zaufania po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego

Istotne zmiany treściowe w zakresie analizowanej zasady wprowadziła ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[99], która m.in. wzmocniła zasady ogólne, w tym zasadę zaufania, w zakresie ochrony praw jednostki w procedurze administracyjnej[100].

W ramach art. 8 k.p.a. nastąpiło wyodrębnienie dwóch jednostek redakcyjnych. Trzon zasady budzenia zaufania został utrzymany w jego dotychczasowym brzmieniu, ale równocześnie ustawodawca ulokował go w § 1 art. 8 k.p.a., rozszerzając o zwrot normatywny, zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie, „(...) kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania". Połączenie zasady budzenia zaufania z wyżej wymienionymi, niewyrażonymi dotychczas w prawie o postępowaniu administracyjnym zasadami spotkało się z aprobatą i zostało

[99] Dz.U. z 2017 r. poz. 935, dalej: nowela kwietniowa lub wielka nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego.

[100] J. Smarż, *Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 15.

uznane za krok w dobrą stronę[101]. Odczytano to m.in. jako wzmocnienie konstytucyjnego wymiaru zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej[102].

Podstawową przyczyną uzasadniającą zmianę art. 8 k.p.a. było stworzenie „(...) ram prawnych dla partnerskiego podejścia administracji publicznej do obywateli poprzez mniej restrykcyjne i formalistyczne korzystanie z władczości oraz z możliwości rozstrzygania spraw niezgodnie ze słusznymi interesami stron"[103]. W ocenie projektodawców[104], nie bez znaczenia była tutaj także konieczność pełniejszej realizacji postulatów wynikających z zasady europejskiego *soft law* w sprawie dobrej administracji, w tym m.in. z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej[105]. Mimo że wprowadzona zmiana w znacznej części oparła się na wnioskach z prac zespołu eksperckiego do spraw reformy prawa o postępowaniu administracyjnym pracującego w latach 2012–2016 pod przewodnictwem prof. Zbigniewa Kmieciaka[106], to jednak obowiązujące brzmienie art. 8 § 1 k.p.a. odbiega od propozycji sformułowanej w raporcie – ustawodawca nie zdecydował się na włączenie do treści zasady nakazu kierowania się przez organy zasadami celowości, efektywności działania oraz zasadami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej[107]. Oznacza to, że mamy tutaj do czynienia ze swoistym paradoksem. Z jednej strony ingerencję prawodawczą w kształt omawianej zasady ogólnej motywowano wymogiem jej harmonizacji z zasadami prawa

---

[101] J. Zimmermann, *Aksjomaty* postępowania..., s. 72.

[102] Wyrok WSA w Warszawie z 6.02.2018 r., VII SA/Wa 954/17, CBOSA.

[103] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[104] Rządowy projekt ustawy..., druk nr 1183.

[105] J. Świątkiewcz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, dalej: EKDA.

[106] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017.

[107] Zgodnie z art. 8 k.p.a. w brzmieniu zaproponowanym w raporcie, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności, celowości i efektywności działania, jak również zasadami postępowania wynikającymi z prawa europejskiego, zob. *Raport zespołu...*, s. 245.

europejskiego, natomiast z drugiej strony ustawodawca nie uwzględnił w jej treści właśnie tego zwrotu, który zakładał stosowanie zasad prawa UE w postępowaniu administracyjnym.

W tej chwili zajmiemy się zagadnieniem mającym kluczowe znaczenie dla niniejszej analizy, a mianowicie na implikacjach brzmienia i – co za tym idzie – pojmowania zasady budzenia zaufania wynikających z noweli kwietniowej. W tym celu trzeba podjąć próbę wyjaśnienia dwóch aspektów. Po pierwsze, wymaga ustalenia, czy wspomniane zasady są bezpośrednio powiązane z analizowaną zasadą ogólną, co należy rozumieć w ten sposób, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie, budząc zaufanie jego uczestników do władzy publicznej i że jednocześnie to zaufanie jest generowane przez realizację (uwzględnianie) zasady proporcjonalności, bezstronności oraz równego traktowania, czy w ramach art. 8 § 1 k.p.a. można wyodrębnić niezależne normy, z których pierwsza nakazuje prowadzenie postępowania w sposób pogłębiający zaufanie, zaś druga norma statuuje autonomiczne wobec pierwszej normy zasady i przesądza, że organy mają kierować się w postępowaniu administracyjnym zasadą proporcjonalności, zasadą bezstronności oraz zasadą równego traktowania. Te wątpliwości są uzasadnione, zważywszy na fakt, że niekiedy w jednym przepisie Kodeksu postępowania administracyjnego zakodowane są dwie lub więcej zasad ogólnych (np. art. 7 k.p.a.).

W mojej ocenie należy opowiedzieć się za pierwszą z zarysowanych koncepcji i rozszerzenie normatywnej treści art. 8 § 1 k.p.a. o dodanie tych trzech zasad rozpatrywać w kategoriach wzmocnienia zasady budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej[108]. Wszystkie zasady unormowane w treści art. 8 § 1 k.p.a. pozostają ze sobą w ścisłym związku[109] i w obrębie tego przepisu mamy do czynienia z jedną zasadą – zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej – ale

[108] Tak np. Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 13.

[109] H. Knysiak-Sudyka, *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 140.

uzupełnioną lub, ściślej rzecz ujmując, dookreśloną wymogiem prowadzenia postępowania w sposób generujący zaufanie, który będzie pełniej realizowany, jeżeli organy administracji publicznej uwzględnią zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Dostrzegając chwiejność, a niekiedy nawet niebezpieczeństwo koncepcji racjonalnego prawodawcy, uważam jednak, że odmienna intencja ustawodawcy skutkowałaby najpewniej wyodrębnieniem tych zasad w inną, autonomiczną ustawową jednostkę redakcyjną, zwłaszcza w sytuacji, gdy ostatnia nowelizacja wprowadziła – poza zwrotem normatywnym znajdującym się w art. 8 § 1 *in fine* k.p.a. – większą liczbę nowych, nieskodyfikowanych dotychczas zasad ogólnych.

Po drugie, wymaga rozstrzygnięcia, czy ostatnia zmiana stanu prawnego dokonała – w sensie semantycznym – (radykalnych) przeobrażeń zasady budzenia zaufania, czy ujęła w ramy normatywne sposoby jej wykładania już od pewnego czasu widoczne w orzecznictwie (wykładnia operatywna) oraz w piśmiennictwie (wykładnia doktrynalna).

Pierwszą z wymienionych w art. 8 § 1 k.p.a. zasad, którymi powinny kierować się organy administracji publicznej, stanowi zasada proporcjonalności. Jest ona chroniona i realizowana zarówno w krajowym porządku prawnym, jak i prawie UE, lub szerzej – w prawie międzynarodowym[110]. Proporcjonalność może być rozpatrywana w znaczeniu abstrakcyjnym oraz prawnym. W pierwszym przypadku odzwierciedla ona ideę sprawiedliwości, wzmacniając ochronę jednostki na poziomie krajowym oraz międzynarodowym i jest powiązana ze słusznością oraz sprawiedliwością. Istota prawnego ujęcia proporcjonalności sprowadza się do sposobów dokonywania kontroli przez sąd (podmiot stosujący prawo) i obejmuje wyodrębnione etapy, w których ocenie podlega cel określonego środka, środki zastosowane do jego realizacji, a także relacja kosztów do oczekiwanych korzyści[111].

[110] Zob. J. Christoffersen, *Fair Balance: A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Vonvention on Human Rights*, Boston 2009, s. 35.

[111] J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 80.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a od Traktatu reformującego – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, konsekwentnie podkreśla, że zasada proporcjonalności polega na ocenie, czy zastosowane środki są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w przepisach prawnych, co oznacza, że w sytuacji gdy istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy zastosować ten, który jest najmniej uciążliwy, zaś negatywne skutki, które ten środek za sobą pociąga, nie mogą być nieproporcjonalne do zamierzonego celu[112].

Zasada proporcjonalności w prawie UE posiada szeroki zakres stosowania[113] i znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowanych rodzajowo źródłach prawa europejskiego, w tym w prawie pierwotnym i pochodnym, przepisach prawnie wiążących oraz regulacjach *soft-law*. Została ona uregulowana w art. 41 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[114], zgodnie z którym prawo do dobrej administracji obejmuje m.in. możliwość przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na sytuację adresata rozstrzygnięcia. Natomiast w art. 6 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej przesądzono, że w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, iż przyjęte działania pozostaną proporcjonalne do obranego celu, zaś urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań.

W przypadku prawa krajowego umocowana konstytucyjnie zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) stanowi punkt odniesienia dla podmiotów stanowiących prawo, a także (ewentualnej) oceny jego

[112] Wyrok ETS z 13.11.1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa, ECR 1990, s. I-4023; wyrok ETS z 2.12.2004 r. w sprawie C-41/02 KE przeciwko Królestwu Niderlandów, ECR 2004 r., s. I-11412; wyrok TSUE z 21.07.2011 r. w sprawie C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura, ECR 2011 r., s. I-06561.

[113] J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym* [w:] „Studia Europejskie" 2006/1, s. 59.

[114] L. Klat-Wertelecka, Z. Kmieciak, A. Krawczyk, R. Sawuła, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 52.

konstytucyjności. Na długo przed ostatnią nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego w doktrynie postępowania administracyjnego akcentowano, że jest to zasada, która wprowadza zakaz stanowienia „(...) przepisów, z których wynikałyby normy nadmiernie naruszające konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela. Skoro tak, to jest rzeczą oczywistą, że również organy stosujące prawo zobowiązane są do działania uwzględniającego owe wolności i prawa. Ten wniosek zostaje umocniony przez zasadę demokratycznego państwa prawnego, nakazującą m.in. ochronę zaufania obywateli do organów państwa. Bez wątpienia nie buduje zaufania takie stosowanie prawa, które prowadzi do nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności obywateli"[115]. Zasada proporcjonalności jest narzędziem hierarchicznej kontroli norm, jak również ważenia wartości i rozwiązywania kolizji zasad w procesie stosowania prawa[116], w tym prawa administracyjnego. Inaczej mówiąc, z zasady tej wynikają ograniczenia władz publicznych w ich działaniach polegających na stanowieniu oraz stosowaniu prawa, z tym że oba wskazane aspekty są ze sobą ściśle związane i stanowią dwie komplementarne strony zasady proporcjonalności[117].

Problematyka dotycząca zagadnienia proporcjonalności jest i była widoczna w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych. Jedynie tytułem przykładu wskażmy, że w wyroku WSA w Warszawie z 19.02.2016 r., IV SA/Wa 3438/15[118], stwierdzono, odwołując się do judykatury TK oraz NSA, iż istota zasady proporcjonalności na gruncie stosowania prawa administracyjnego wyraża się w tym, że organ administracji publicznej, podejmując działania, które ingerują w prawa i wolności jednostki, powinien przede wszystkim rozważyć, czy stosowane

[115] A. Nałęcz, *Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna postępowania administracyjnego* [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010, s. 291.

[116] Zob. M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 44.

[117] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Zbiór studiów i artykułów z lat 2005–2016*, Warszawa 2017, s. 57.

[118] CBOSA.

środki są celowe i niezbędne do zrealizowania jego zadań, a nadto, czy ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Krótko mówiąc, działania administracji publicznej powinny spełniać kryteria: a) przydatności, b) konieczności oraz c) proporcjonalności *sensu stricto*.

Kryterium przydatności wymaga, aby przewidziany środek ograniczający wolności i prawa jednostki nadawał się do realizacji założonych celów; wymóg konieczności opiera się na ustaleniu, czy ustawodawca mógł wybrać środek równie skuteczny, ale w mniejszym stopniu ograniczający te wolności i prawa; i wreszcie wymóg proporcjonalności *sensu stricto* to inaczej zakaz nadmiernej ingerencji, oznaczający konieczność zachowania proporcji między ograniczanymi prawami i wolnościami a zamierzonym celem określonej regulacji[119].

Wskazane zagadnienia składają się na elementy konstrukcyjne analizowanej zasady, tworząc tzw. test proporcjonalności. Powinien on znajdować szerokie zastosowanie i obejmować – jeżeli pozwala na to ustawodawca – wybór form działania administracji publicznej (działania władcze lub niewładcze), a także służyć wyważaniu między interesem społecznym i słusznym interesem obywateli zwłaszcza tam, gdzie sprawa jest załatwiana na podstawie uznaniowej normy kompetencyjnej[120]. Dlatego istnieje ścisła korelacja między wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. zasadą proporcjonalności oraz zasadą uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 *in fine* k.p.a.). Współzależność tych zasad została uwzględniona w regulacji zasady proporcjonalności w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Konieczność podejmowania działań proporcjonalnych do obranego celu (art. 6 ust. 1 EKDA) współwystępuje tutaj z wymogiem sprawiedliwego wyważania praw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego (art. 6 ust. 2 EKDA). Ustalenie, w jakiej relacji pozostaje interes obywateli do interesu publicznego i czy są one do pogodzenia, wymaga ich wyważe-

[119] Por. J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie*..., s. 59 i przywołana tam literatura.
[120] Zob. A. Nałęcz, *Zasada proporcjonalności*..., s. 293.

nia[121], a to z kolei powoduje konieczność określenia ich wzajemnych, odpowiednich proporcji[122].

Widać wyraźnie, że postulat załatwiania spraw adekwatnie do zamierzonego celu i w możliwie najmniej uciążliwy dla adresatów rozstrzygnięć sposób funkcjonował w teorii oraz praktyce administracyjnej, podobnie zresztą jak wymóg oparcia tego postępowania na zasadzie bezstronności[123].

W piśmiennictwie wskazywano, że wprawdzie zasada bezstronności nie została *expressis verbis* uregulowana w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego, to jednak organy zobowiązane są do jej respektowania jako ogólnej zasady prawa[124]. Właściwą realizację tej zasady gwarantują instytucje procesowe, takie jak wyłączenie pracownika organu, wyłączenie organu i członka organu kolegialnego, a także kontrola instancyjna[125]. W ocenie P.J. Suwaj, analiza ogólnych przepisów procedury administracyjnej, jak i jej poszczególnych instytucji pozwalała na wyprowadzenie zasady bezstronności z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotowa zasada stanowi ogólną regułę wpływającą na kształt modelu procesu administracyjnego, logiczną konsekwencję ogólnych przepisów Kodeksu i korelat dla wielu z nich, a także zasadę ogólną konkretyzującą instytucję procesową wyłączenia[126]. Podkreśla się „(...) ścisły związek instytucji wyłączenia z zasadami

---

[121] J. Świątkiewcz, *Europejski Kodeks...*, s. 24.

[122] Zob. A. Nałęcz, *Zasada proporcjonalności...*, s. 293.

[123] Wymóg bezstronności jest niekiedy wprost wyartykułowany w przepisach prawa materialnego, zob. np. art. 37 ust. 1 ustawy z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431). W myśl tego przepisu właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

[124] Zob. H. Knysiak-Molczyk, *Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 144.

[125] Zob. P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności organów w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004, s. 147–206.

[126] P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności...*, s. 42.

ogólnymi postępowania administracyjnego, w szczególności (...) zasadą budzenia zaufania do władzy publicznej (art. 8). Niewłaściwe stosowanie tej instytucji może rodzić podejrzenia o stronniczość organu administracji publicznej i stanowić przyczynę nieufności wobec podejmowanych przez niego działań"[127]. Ponadto wskazuje się, że „celem instytucji wyłączenia pracownika lub organu administracyjnego jest realizacja zarówno zasady pogłębiania zaufania obywateli do organu administracyjnego, jak i zasady wykrycia prawdy obiektywnej w sprawie"[128]. Wszystkie te spostrzeżenia pochodzą jeszcze sprzed noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.

W podobny sposób zasadę bezstronności postrzegają sądy administracyjne. Z ich orzecznictwa wynika, że istotą unormowania instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym jest wyeliminowanie wszelkich zastrzeżeń co do bezstronności i obiektywizmu przy rozpoznawaniu określonej sprawy[129]. Jeżeli w danej sprawie administracyjnej zachodzą przesłanki wyłączenia, to niewątpliwie brak skorzystania z tej instytucji „(...) prowadzi w sposób ewidentny do zachwiania zasady bezstronności postępowania, obiektywizmu i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, a w szczególności braku zapewnienia realizacji wartości konstytucyjnych"[130]. Tylko bezstronne działanie organu może generować zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Natomiast jakikolwiek przejaw naruszenia tej zasady odniesie skutek przeciwny i doprowadzi do zachwiania, oraz – co bardziej prawdopodobne – długotrwałej dewaluacji jego poziomu. Dlatego zgodnie z wytycznymi europejskiego *soft-law*, na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Ponadto urzędnik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy (art. 8 EKDA). Dodatkowo w toku podejmowania decyzji urzędnik uwzględni wszyst-

[127] P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności...*, s. 144.

[128] J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 55.

[129] Uchwała NSA z 22.02.2007 r., II GPS 2/06, CBOSA.

[130] Wyrok NSA z 23.07.2013 r., I OSK 504/12, CBOSA.

kie istotne czynniki i będzie przypisywał każdemu z nich należne mu znaczenie, nie uwzględniając żadnych okoliczności nienależących do danej sprawy (art. 9 EKDA). Ma to prowadzić do generowania zaufania do organów władzy publicznej.

Ostatnią z zasad uzupełniających (dookreślających) zasadę budzenia zaufania jest nakaz kierowania się przez organy administracji publicznej wymogiem równego traktowania. Trzeba od razu podkreślić, że także i ta zasada – zasada równego traktowania – nie stanowi rewolucyjnego *novum* w polskim porządku administracyjnoprawnym.

Jej charakter zbliża ją do zasady proporcjonalności – znajduje ona zastosowanie w procesie stanowienia prawa oraz jego stosowania. Ponadto – dokładnie tak jak w przypadku zasady proporcjonalności – zasadę równego traktowania proklamują normy ustawy zasadniczej (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Jest ona również uregulowana w aktach prawa europejskiego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 EKDA, przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. J. Świątkiewicz, komentując postanowienia art. 5 ust. 1 EKDA równo dekadę przed ostatnią zmianą Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazywał na bliskie pokrewieństwo zasady równego traktowania „(...) z niektórymi tezami zawartymi w orzeczeniach NSA, SN oraz TK, wyprowadzanymi z ogólnych przepisów polskiej Konstytucji oraz przepisów ustawowych, głównie z k.p.a."[131] Autor miał na myśli wczesne orzecznictwo NSA, w którym akcentowano powiązanie zasady budzenia (wówczas pogłębiania) zaufania właśnie z zasadą równego traktowania. W tym kontekście warto przywołać wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84[132], w którym skład orzekający stwierdził, że „fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest zasada równości obywateli wobec prawa. Zasada ta wprawdzie nie została wyrażona odrębnie w przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego, wynika jednak ona z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL i – jak każda

[131] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks...*, s. 21.
[132] CBOSA.

zasada konstytucyjna – musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dziedzin prawa polskiego. (...) Chodzi zwłaszcza o to, by w wypadkach, w których strona twierdzi, iż zasada równości wobec prawa jest w jej sprawie naruszona, przeprowadzić wnikliwie postępowanie wyjaśniające, zmierzające do ustalenia, czy istotnie zarzut taki jest zasadny, a więc czy w sprawach, na które strona się powołuje, istotnie zapadły decyzje o odmiennej treści i czy rzeczywiście były to sprawy, w których występowała analogiczna sytuacja faktyczna i prawna. W każdym takim wypadku do zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa organ administracji powinien się ustosunkować w uzasadnieniu decyzji. Tylko w taki sposób można pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa, co nakazuje organom administracji (...) art. 8 k.p.a."

Wypracowane w judykaturze sądów administracyjnych w pierwszej połowie lat 80. dwudziestego stulecia koncepcje zasady równego traktowania (równości obywateli wobec prawa) pozostały aktualne do dziś. W piśmiennictwie przyjmuje się, że na gruncie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego zasada równego traktowania oznacza powstający po stronie organu administracji publicznej obowiązek jednakowego – tzn. zarówno bez dyskryminacji, jak i nieuzasadnionych przywilejów – traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji[133]. W bardziej szczegółowym ujęciu, „wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne wyraża się w sferze prawa administracyjnego m.in. tym, że podmioty o takim samym statusie prawnym mogą na gruncie tych samych przepisów oczekiwać takich samych rozstrzygnięć orzekających o przyznaniu bądź odmowie przyznania uprawnień, które z tych przepisów wynikają. Tym bardziej jest oczywiste, że ten sam podmiot, działając na podstawie tych samych przepisów, w tej samej sytuacji prawnej może oczekiwać na wydanie tożsamych co do istoty decyzji administracyjnych"[134].

[133] J. Borkowski, *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 33.

[134] Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2004 r., II SA 3196/03, CBOSA.

Z powyższego wynika, że zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania funkcjonowały w obrębie postępowania administracyjnego przed ostatnią zmianą Kodeksu postępowania administracyjnego zarówno w Konstytucji RP, za sprawą orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i w poglądach formułowanych przez doktrynę. Mocą noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego uzyskały rangę *explicite* wysłowionych zasad prawnych, co może nasuwać następujące pytanie: czy skoro przedmiotowe zasady, a zwłaszcza zasada proporcjonalności i zasada równego traktowania, znajdują wyraźne oparcie w normach ustawy zasadniczej, to ich uregulowanie w treści ustawy zwykłej było rzeczywiście konieczne i uzasadnione.

Sama ustawa zasadnicza przesądza bowiem, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji przyjmuje zróżnicowaną postać – może być ona stosowana samoistnie bądź współstosowana. Samoistne stosowanie ustawy zasadniczej dotyczy sytuacji, w której norma konstytucyjna jest jedyną i wystarczającą podstawą rozstrzygnięcia[135]. Natomiast współstosowanie Konstytucji przyjmuje formy stosowania ornamentacyjnego, interpretacyjnego oraz modyfikacyjnego. Stosowanie ornamentacyjne polega na powołaniu się przez podmiot stosujący prawo na przepis ustawy zasadniczej, mimo że w ustawie zwykłej znajdują się wystarczające podstawy do podjęcia rozstrzygnięcia. Stosowanie interpretacyjne występuje, gdy podmiot stosujący prawo ustala normę prawną, uwzględniając normę ustawy zwykłej i odpowiednią normę ustawy zasadniczej. Z kolei stosowanie modyfikacyjne zachodzi w przypadku stwierdzenia konfliktu między normą Konstytucji a normami ustaw zwykłych i podmiot stosujący prawo dąży do jego wyeliminowania przez nadanie normie ustawowej znaczenia uzasadnionego treścią nadrzędnej normy konstytucyjnej[136].

[135] Zob. K. Działocha, *Artykuł 8* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 44.

[136] K. Działocha, *Artykuł 8...*, s. 45.

Przyjmuje się, że konstrukcja sprawy administracyjnej uniemożliwia samoistne stosowanie Konstytucji[137]. Ponadto organy nie zostały wyposażone w kompetencje do zadawania pytań prawnych, nie mogą też pomijać niekonstytucyjnych – ich zdaniem – przepisów prawa powszechnie obowiązującego[138]. Natomiast organy mogą i powinny ustalać znaczenie norm prawnych zakodowanych w ustawach zwykłych, uwzględniając treść norm konstytucyjnych. Mając na uwadze podział norm konstytucyjnych na normy-reguły i normy-zasady, W. Jakimowicz wyraża pogląd, zgodnie z którym „dopuszczalne jest zarówno samoistne stosowanie przez organy administracji publicznej przepisów Konstytucji, w których zakodowane są normy-zasady, a w konsekwencji stosowanie zasad konstytucyjnych, jak i współstosowanie przez organy administracji publicznej zasad konstytucyjnych i zasad ustawowych"[139]. Do zasad, które bezpośrednio wiążą organ i podlegają samoistnemu stosowaniu, należą m.in. zasada równości wobec prawa oraz zasada proporcjonalności[140].

W tej sytuacji pojawia się problem współstosowania zasad wyrażonych w art. 8 § 1 k.p.a. z odpowiadającymi im normami konstytucyjnymi w sposób, który zapewniałby możliwie najpełniejszą realizację zasady budzenia zaufania. Z pewnością potrzeba ich współstosowania zachodziłaby w przypadku, gdyby istniały wyraźne różnice w ich treści oraz w zakresie znaczeniowym. Wydaje się jednak, że nie ma uzasadnionych przyczyn, aby zasadom wyrażonym w art. 8 § 1 k.p.a. nadawać inne zna-

[137] W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej. Część druga: Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008/6, s. 23. Inny pogląd formułuje J. Roszkiewicz, którego zdaniem „Konstytucja daje organom administracji publicznej solidne podstawy do bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych. Artykuł 8 ust. 2 ma zastosowanie nie tylko do sądów, lecz do wszystkich organów stosujących prawo. Mogą one więc posługiwać się samoistną, modyfikacyjną i interpretacyjną formą stosowania Konstytucji, a w przypadku obalenia domniemania konstytucyjności przepisu przez TK wydaje się dopuszczalna również odmowa zastosowania tego przepisu", J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny" 2015/4(94), s. 76.

[138] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 64–65.

[139] W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 23.

[140] W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 15.

czenie niż zasadom konstytucyjnym. W konsekwencji należałoby przyjąć, że uwzględnienie przez organ załatwiający sprawę zasad ogólnych określonych w art. 8 § 1 k.p.a. jest równoznaczne z ich zastosowaniem w rozumieniu nadanym im w treści ustawy zasadniczej, a tym samym wyczerpuje konieczność ich bezpośredniego stosowania. Odmienne stanowisko musiałoby prowadzić do wniosku, że uregulowanie zasady proporcjonalności oraz równego traktowania w materii Kodeksu postępowania administracyjnego było w istocie zbędne.

Bezpośrednie stosowanie konstytucji w postępowaniu administracyjnym nie polega na tym, że organ stosuje wprost zasady konstytucyjne z pominięciem zasad ogólnych Kodeksu[141], ile raczej winien do nich nawiązywać i opierać się na ich unormowaniach[142]. Organy administracji publicznej „(...) powinny zatem przynajmniej dostrzegać istnienie postanowień Konstytucji i traktować je jako punkty odniesienia przy podejmowaniu decyzji. Powinny one także powoływać normy konstytucyjne zawsze, gdy jest to możliwe i traktować jako element podstawy prawnej swojej decyzji"[143]. Sądzę, że właśnie w ten sposób należy rozumieć unormowanie, czy raczej powtórzenie w treści art. 8 § 1 k.p.a. konstytucyjnych zasad prawa. Wprowadzenie do katalogu zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego zasady proporcjonalności oraz równego traktowania oznacza nie tylko konieczność ich dostrzegania, lecz jednoznaczny wymóg uwzględniania przez organy tych spośród zasad konstytucyjnych, które ustawodawca uznał za podstawowe dla najpełniejszej realizacji zasady budzenia zaufania.

Ponadto nowela kwietniowa wprowadziła – w ramach art. 8 k.p.a. – drugą jednostkę redakcyjną, zgodnie z którą „organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym" (art. 8 § 2 k.p.a.).

---

[141] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 44.
[142] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 45.
[143] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 46.

W ten sposób doszło do zbliżenia polskiego postępowania administracyjnego ze standardami europejskimi, gdyż proklamowana przepisem art. 8 § 2 k.p.a. zasada uprawnionych (uzasadnionych) oczekiwań jest zalecaną dyrektywą dobrej praktyki administracyjnej w państwach UE. W świetle art. 10 ust. 1 EKDA urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiałyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. Z kolei art. 10 ust. 2 EKDA *expressis verbis* nakłada na podmioty stosujące prawo respektowanie i ochronę uzasadnionych oczekiwań, wynikających z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości.

Unormowanie przedmiotowej zasady w treści art. 8 k.p.a. było w pełni zasadne, biorąc pod uwagę fakt, że działanie organów zgodne z ich dotychczasową praktyką administracyjną stanowi istotę ochrony zaufania i praw słusznie nabytych[144], w tym także formę ochrony zaufania w procesie stosowania prawa[145].

Charakterystyczna dla systemu *common law* oraz prawa UE konstrukcja uzasadnionych (uprawnionych) oczekiwań (*legitimate expectations*) nie stanowi nowości w polskim porządku prawnym. Zdaniem Ł. Żelechowskiego, w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego występuje ona w formie konstrukcji ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej[146]. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na wartość, jaką jest ustabilizowanie wypracowanej praktyki orzeczniczej oraz wynikające stąd oczekiwania adresatów rozstrzygnięć, że organ będzie konsekwentny w swoich dotychczasowych działaniach i załatwi sprawę w co najmniej zbliżony, do dotychczasowego, sposób. Sądy admi-

[144] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 66.

[145] Zob. S.W. Schill, *International Investment Law and Comparative Public Law* [w:] *International Investment Law and Comparative Public Law*, red. S.W. Schill, Oxford 2010, s. 164.

[146] Ł. Żelechowski, *Zastaw zwykły i rejestrowy na prawach własności przemysłowej*, Warszawa 2011, s. 293.

nistracyjne podkreślają, że nagła zmiana (wahania) poglądów prawnych wyrażanych na tle tego samego stanu faktycznego w tej samej sprawie bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany powoduje, iż może nastąpić uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa[147]. Przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest rozstrzyganie tożsamych faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób[148]. Nagłe odejście od dotychczasowej praktyki organów administracyjnych, wywołane odmienną wykładnią przepisów prawa, narusza zasadę zaufania do organów państwa[149]. Należy jednak podkreślić, że regulacja art. 8 § 2 k.p.a. dotyczy praktyki rozstrzygania sprawy przez ten sam, jeden organ i w tym zakresie jej naruszenie powinno być eliminowane ze szczególną wnikliwością[150].

To właśnie m.in. na tle cytowanych wyżej wyroków sądów administracyjnych postulowano w doktrynie możliwość wyprowadzania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań z zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Jeszcze przed nowelą kwietniową Kodeksu postępowania administracyjnego J. Lemańska wskazywała, że „(...) w dotychczasowym orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, choć nie identyfikowano wprost zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, to jednak w pewnych sytuacjach sądy opowiadały się za koniecznością przyznania ochrony jednostce, mimo iż nie dochodziło do naruszenia wprost konkretnej normy prawnej. Podstawą ochrony było zatem kwalifikowane naruszenie normy wynikającej z treści art. 8 k.p.a., odpowiadające w swojej istocie zasadzie ochrony uzasadnionych oczekiwań"[151].

---

[147] Wyrok NSA z 20.06.1985 r., SA/Gd 478/85, CBOSA, zob. też.: wyrok NSA z 8.04.1998 r., I SA/Łd 652/97, CBOSA; wyrok NSA z 22.03.2000 r., II SA 2169/99, CBOSA.

[148] Wyrok NSA z 9.10.2015 r., I OSK 1378/15, CBOSA.

[149] Wyrok WSA w Gliwicach z 13.05.2010 r., IV SA/Gl 874/09, CBOSA.

[150] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017/5, s. 25.

[151] J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, s. 247–248. Pogląd ten był widoczny także w judykaturze: w wyroku WSA w Gliwicach z 14.01.2009 r., III SA/Gl 1121/08, CBOSA, skład orzekający stwierdził, że rewersem zasady zaufania do organów państwa,

Unormowana w art. 8 § 2 k.p.a. zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania rozstrzygnięć w sposób przewidywalny oraz konsekwentny, wynikający z dotychczasowej praktyki. Po stronie obywateli (jednostek) powstają znajdujące oparcie w dotychczasowej praktyce rozstrzygania spraw oczekiwania, że utrwalona dotąd linia orzecznicza nie ulegnie arbitralnemu rozchwianiu. W konsekwencji podmiot administrowany może, ufając w trwałość ukształtowanej linii orzeczniczej oraz spójność działania organów administracyjnych, antycypować przyszłe rozstrzygnięcie, i na tej podstawie – co pozostaje immanentną cechą pewności prawa – projektować bądź zacząć układać przyszłe stosunki, w tym także stosunki prawne. Nie oznacza to, że raz ustabilizowany sposób rozstrzygania spraw nie może się zmienić lub zostać poddany jakiejś korekcie. Będzie to miało miejsce np. w sytuacji, gdy sposób rozstrzygania spraw w ramach utrwalonej praktyki był wynikiem przestępstwa, zmieni się polityka administracyjna czy państwo przestanie dysponować odpowiednimi środkami finansowymi[152]. Jednak odstępstwo od uzasadnionych oczekiwań nastąpi dopiero w wyjątkowych okolicznościach. W każdym innym przypadku art. 8 § 2 k.p.a. stanowi o konieczności podtrzymania przez organ swojego dotychczasowego stanowiska, chyba że w sprawach istnieją niedające się pogodzić rozbieżności podmiotowe bądź przedmiotowe, podyktowane konkretnym stanem faktycznym sprawy.

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań konkretyzuje wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej[153] i wzmacnia pozycję jednostki wobec administracji, rozszerzając zakres ochrony zaufania. Nie jest to pogląd w pełni podzielany. W ocenie J. Zimmermanna zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w obowiązującym brzmieniu budzi wątpliwości. Autor wskazuje, że zawiera ona określenia nieostre, które mogą być dowolnie inter-

ujmowanej jako uzasadnione prawo oczekiwania obywatela określonego działania państwa, jest przewidywalność i konsekwencja poczynań jego organów.

[152] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[153] H. Knysiak-Sudyka, *Zasady postępowania*..., s. 143.

pretowane przez organy administracji publicznej. Dotyczy to zwłaszcza pojęcia „uzasadniona przyczyna" oraz „ustalona praktyka". Natomiast ustalenie znaczenia zwrotu normatywnego „ten sam stan faktyczny i prawny" jest bardzo trudne. W praktyce nie występują identyczne stany faktyczne i prawne. Sprawy administracyjne cechuje indywidualizacja podmiotowa oraz przedmiotowa. Poszczególne sprawy powinny być rozpatrywane oddzielnie, zaś ich łączenie bądź wzorowanie się na poprzednich rozstrzygnięciach nie powinno mieć miejsca. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań „(...) sprzyja biurokracji i mniejszej trosce o załatwienie konkretnego przypadku, a bynajmniej nie wzbudza zaufania do organów władzy"[154].

Nie podzielam tak pesymistycznej oceny art. 8 § 2 k.p.a.[155] Orzecznictwo sądów administracyjnych daje wiele wskazówek oraz punktów orientacyjnych, umożliwiających prawidłowe zrozumienie niedookreślonych zwrotów normatywnych użytych w treści art. 8 § 2 k.p.a. Ponadto liczne orzeczenia w tym zakresie mogą uzasadniać unormowanie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, której treść jest klarowna i współbrzmi z judykaturą. Regulacja art. 8 § 2 k.p.a. rozszerza zakres ochrony jednostki, zaś samo użycie przez ustawodawcę pojęć nieostrych w tym przepisie nie przesądza z góry o braku skuteczności przedmiotowej formy ochrony zaufania[156]. Istnienie tego przepisu (zasady ogólnej) znajduje

---

[154] J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2017/8, s. 22–23.

[155] Bliskie jest mi spostrzeżenie B. Kwiatka, który moim zdaniem trafnie akcentuje przydatność tej zasady. Mianowicie w jego ocenie uregulowanie w materii ogólnego postępowania jurysdykcyjnego zasady ochrony uprawnionych oczekiwań przyczyni się do zwiększenia świadomości obowiązku jej przestrzegania przez organy administracyjne, zaś stabilizacja oraz system gwarancji rozstrzygania zbieżnych spraw stanowią pożądane zjawisko w administracji publicznej, B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2017/1, s. 57.

[156] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w uchwale z 06.11.1991 r., sygn. akt W 2/91, OTK 1991/1, poz. 20, „posługiwania się w prawie (...) pojęciami nieostrymi nie można *a priori* traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia".

więc swoje uzasadnienie, pod warunkiem że organ, wypełniając jego dyspozycję, nie będzie popadał w zbiurokratyzowaną rutynę działania i wydawał rozstrzygnięcia porównywalne, a nie bezwzględnie tożsame.

7. Refleksje końcowe

Genezy zasady zaufania należy się doszukiwać w dawnych przeobrażeniach ustrojowo-politycznych, polegających na zastąpieniu państwa policyjnego okresu monarchii absolutnej doktryną liberalnego państwa parlamentarnego. Od momentu powstania i rozwoju państwa prawa (*Rechtsstaat*) konstytuuje się wymóg oparcia działania administracji na normie ustawowej, a następnie jego objęcie kognicją sądów administracyjnych. W tych warunkach zasada zaufania staje się jedną z fundamentalnych zasad określających relację państwa i jego administracji do obywateli.

Przeprowadzone rozważania potwierdziły tezę sformułowaną we wstępie rozdziału, zgodnie z którą zasada zaufania, mimo kilkakrotnych ingerencji ustawodawcy, nie zmieniła w sposób radykalny swojego zakresu znaczeniowego. Niemniej jednak należy odnotować pewną ewolucję w sposobach postrzegania analizowanej zasady. Ewolucja ta była zdeterminowana otoczeniem ustrojowym, w którym funkcjonowała procedura administracyjna oraz administracja publiczna (państwowa).

Początkowo (od wejścia w życie Kodeksu postępowania administracyjnego) zasada zaufania miała silne konotacje polityczne. Jej celem było zwiększanie zaufania do uspołecznionej administracji państwowej, co korespondowało z ówczesnymi wymogami i założeniami doktryny państwa socjalistycznego. W wyniku rosnącego niezadowolenia społecznego spowodowanego niewydolnością systemu państwa PRL przywrócono sądownictwo administracyjne, jak również ujęto analizowaną zasadę w sposób bardziej kategoryczny, rozszerzając jednocześnie jej zakres przedmiotowy o obowiązek pogłębiania przez organy administracyjne świadomości i kultury prawnej obywateli. W założeniu ówczesnego prawodawcy było to najpewniej postrzegane jako remedium na postępujący kryzys społeczny, gospodarczy oraz polityczny. Zarazem,

gdy idzie o obowiązującą wówczas zasadę pogłębiania zaufania, przywrócenie sądowej kontroli administracji państwowej było kamieniem milowym jej stosowania. Od tamtego momentu zaczęła ona nabierać wyraźnej treści normatywnej, stając się pełnoprawnym wzorcem kontroli działania administracji.

Transformacja ustrojowa nie wpłynęła radykalnie na treść omawianej dyrektywy postępowania. Owszem, organy administracji państwowej zastąpiono organami administracji publicznej, a także – po ponad dwudziestu latach od przełomu – zrezygnowano z nałożonego na organy obowiązku pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli. Nastąpiło odejście od wychowawczej funkcji tej zasady oraz jej ewidentnego, w czasach PRL, wydźwięku politycznego. Ustawodawca zrezygnował ponadto z koncepcji, w myśl której organy *a priori* obdarzone są zaufaniem przez uczestników postępowania. To zaufanie musi zostać dopiero wypracowane, toteż organy powinny działać w sposób, który będzie je generował. Jednakże bez względu na okres i treść tej zasady, była ona postrzegana – i jest nadal postrzegana – jako czynnik rozluźniający biurokratyczny gorset administracji i humanizujący stosunki między administracją (państwem) a obywatelami.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sposób pojmowania istoty tej zasady był raczej rozwijany, aniżeli głęboko modyfikowany (chociaż bywała ona niekiedy mocno krytykowana). Prawdopodobnie ten stan rzeczy utrzyma się także po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., na mocy której ustawodawca wyraźnie rozbudował i uszczegółowił treść zasady budzenia zaufania. Nie uczynił tego w sposób rewolucyjny, ale raczej przez dokonanie normatywnej instytucjonalizacji dotąd funkcjonujących sposobów jej wykładania (rozumienia)[157]. Dlatego uprawnione wydaje się twierdzenie, zgod-

[157] Zob. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego – kilka refleksji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, *passim*. W mojej ocenie, wyrażonej w przywołanym opracowaniu, „dodane w wyniku noweli kwietniowej nowe elementy do treści normatywnej zasady budzenia zaufania nie stanowią rewolucyjnego przeobrażenia tej zasady oraz radykalnej zmiany jej zakresu semantycznego. Wydaje się raczej, że mamy

nie z którym zmiana art. 8 k.p.a. przez rozbudowanie jego treści oraz normatywne usankcjonowanie postulatów podnoszonych w doktrynie i orzecznictwie, zwłaszcza sądów administracyjnych, powoduje, że w istocie mamy do czynienia w tej chwili już nie tylko z dyrektywą postępowania nakładającą na organy obowiązek generowania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, ale z pełną ochroną zaufania na gruncie postępowania administracyjnego.

tutaj do czynienia z ujęciem w ramy normatywne sposobów rozumienia (wykładni) tej zasady widocznych, z różnym natężeniem, w dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Jednakże nie oznacza to, że dokonana zmiana w zakresie tej zasady nie była pożądana. Przeciwnie (...) należy ocenić ją ze wszech miar pozytywnie. W doktrynie procesu administracyjnego podnoszono bowiem od dawna, że jest to zasada cechująca się zbyt dużą ogólnością. Zatem dookreślenie jej treści należy odczytywać jako pożądane, zwłaszcza z punktu widzenia działania organów administracji publicznej", tamże, s. 34.

Rozdział IV

INSTYTUCJE I REGULACJE PROCESOWE SŁUŻĄCE REALIZACJI ZASADY BUDZENIA ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Zasady ogólne postępowania administracyjnego – w tym zasada budzenia zaufania – powinny być respektowane i realizowane przez organy administracji publicznej w administracyjnym toku instancji: od wszczęcia postępowania, aż do jego zakończenia przez wejście decyzji administracyjnej do obrotu prawnego. Ten obowiązek sięga nawet dalej, ponieważ organ administracji publicznej nie jest zwolniony z nakazu działania w sposób budzący zaufanie także wtedy, gdy np. dokonuje rektyfikacji decyzji ostatecznej – sprostowanie decyzji może przecież nastąpić w każdym czasie po jej wydaniu.

Stanowiące konkretyzację zasad ogólnych instytucje procesowe unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego porządkują postępowanie, organizując je w ciąg czynności procesowych zmierzających do osiągnięcia podstawowego celu postępowania, jakim jest ukształtowanie materialnoprawnej sytuacji adresata (adresatów) rozstrzygnięcia. Wyznaczają one zakres i granice działania organów, a także gwarantują uprawnienia procesowe stron postępowań administracyjnych, służąc ochronie jednostki. Jednakże nie wszystkie z nich przyczyniają się w równym stopniu do realizacji zasady budzenia zaufania. J. Łętowski

wskazywał na trzy zasadnicze elementy kształtujące prawną konstrukcję działania w zaufaniu. Pierwszym elementem jest poczucie zaufania u zainteresowanego (uczestnika postępowania administracyjnego). Drugim, istnienie obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności pozwalających na wytworzenie takiego stanu, natomiast trzecim elementem jest odpowiednie do tego stanu zachowanie się stron stosunku prawnego[1]. Poczucie zaufania u zainteresowanego jest subiektywne, ale może być kształtowane przez działania organów oparte na normach prawnych. Celem tej części pracy jest wydobycie z przepisów ogólnego postępowania administracyjnego tych regulacji, które w sposób możliwie najbardziej pełny urzeczywistniają dyspozycję omawianej normy.

Z punktu widzenia samej konieczności stosowania przez organy zasady budzenia zaufania nie ma znaczenia, czy postępowanie toczy się w ramach postępowania gabinetowego czy rozprawy administracyjnej, ale wedle wszelkiego prawdopodobieństwa forma postępowania wyjaśniającego może wpływać na zakres oraz stopień realizacji zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Ta wyjściowa teza będzie podlegała weryfikacji w trakcie wywodu, który przyjmie kolejność właściwą dla procesu administracyjnego i przejścia sprawy administracyjnej z pierwszej do drugiej instancji, a także jej weryfikacji w trybach nadzwyczajnych.

2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Patrząc na problematykę zaufania jako wartości lub stanu, który powinien być pozyskiwany przez organy administracji publicznej, można zauważyć, że metody jego pozyskiwania zostały wskazane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Na poziomie norm konstytucyjnych metody te wyznaczają ustrojowe zasady państwa (np. zasada legalizmu), jak też wolności i prawa człowieka i obywatela nakładające

[1] J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 563.

na organy władzy publicznej (organy administracyjne) ściśle określone obowiązki (np. zasada wolności osobistej, równości wobec prawa, prawo dostępu do służby publicznej)[2]. Na gruncie ustaw zwykłych metody pozyskiwania zaufania obejmują „(...) te przepisy, które *expressis verbis* nakładają na organy administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowań w sposób budzący zaufanie do tych organów. Szczególną uwagę zwracają zasady prowadzenia postępowania administracyjnego (...)"[3].

W pierwszej kolejności zaczynamy zatem od zasad ogólnych postępowania administracyjnego jako norm wyjętych przed nawias całego postępowania administracyjnego, a ponadto – zgodnie z tym, co ustaliliśmy wcześniej – zasad, które powinny być przestrzegane i realizowane przez organy administracyjne także w działaniach podejmowanych poza jurysdykcyjnymi postępowaniami sformalizowanymi. W przypadku postępowania administracyjnego zasady ogólne znajdują zastosowanie zarówno do postępowań zwykłych prowadzonych przed organami obu instancji, jak również w postępowaniach, których celem jest weryfikacja bądź wzruszenie decyzji w trybach nadzwyczajnych. Jednocześnie zakładamy, że w większości stanowią one istotne źródło (metody) budzenia zaufania do władzy publicznej.

Najogólniej rzecz ujmując, działanie organów administracyjnych generujące zaufanie uczestników procesu administracyjnego do władzy publicznej jest działaniem zgodnym z przepisami prawa, to znaczy działaniem legalnym oraz praworządnym. Przy czym pojęcie przepisów prawa obejmuje wyprowadzany z przedmiotu regulacji przepisów prawa administracyjnego podział na prawo ustrojowe, materialne i procesowe (formalne)[4].To spostrzeżenie kieruje naszą uwagę na pierwszą

[2] J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 101–102.

[3] J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie...*, s. 102.

[4] B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 8.

z wyodrębnionych przez ustawodawcę zasad ogólnych postępowania administracyjnego, jaką jest zasada legalizmu.

Wyrażona w art. 6 k.p.a. zasada ogólna posiada podstawowe znaczenie dla zgodności z prawem procesu administracyjnego i przesądza o legalności aktu rozstrzygającego sprawę administracyjną. Jej dość ogólne brzmienie implikuje równocześnie znaczącą pojemność semantyczną, a co za tym idzie – treściowe zróżnicowanie i wieloaspektowość zagadnień, do których odnosi się jej dyspozycja. W doktrynie oraz judykaturze podkreśla się ścisły związek tej zasady z konstytucyjną zasadą legalizmu, która w sferze prawa i postępowania administracyjnego materializuje się w kilku kluczowych obszarach. Przede wszystkim z zasady legalizmu (legalności) wynika wymóg oparcia każdej, także niewładczej, formy działania organów na podstawie prawnej. Zdaniem J. Zimmermanna, zasada legalności w postępowaniu administracyjnym ma „(...) potrójne znaczenie. Najpierw chodzi o to, że samo postępowanie powinno się toczyć zgodnie z prawem procesowym, a następnie chodzi o to, że efekt postępowania, jakim jest decyzja administracyjna, sama stosuje prawo, sama formułuje indywidualną normę porządku prawnego, a jednocześnie powinna ona mieć w prawie materialnym swoją podstawę prawną. Dlatego sama ta decyzja powinna być z prawem zgodna, ale i dalsze działania adresatów tej decyzji powinny być z nią samą zgodne, skoro mają zadość czynić zasadzie legalności”[5].

Powyższy sposób rozumienia zasady legalności nie jest wyczerpujący[6], ale zdaje się dobrze oddawać jej istotę w ogólnym postępowaniu jurys-

[5] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 48.

[6] Poza tak rozumianym aspektem omawianej zasady ogólnej można wskazać na dodatkowe, konstytuujące ją elementy i związane z nimi dalsze, niekiedy złożone problemy. Legalność oznacza bowiem podległość administracji publicznej wszystkim wskazanym w ustawie zasadniczej źródłom prawa, ale w praktyce funkcjonowania administracji publicznej istotne są również przepisy administracyjne niemieszczące się w zamkniętym katalogu konstytucyjnych źródeł prawa. Ponadto cytowany Autor zwraca uwagę na brak wyraźnych granic pomiędzy legalnością a celowością działania administracji publicznej: działania legalne nie muszą być jednocześnie celowe, chociaż jest to jeden z kluczowych punktów odniesienia działania administracji. W konsekwencji prowadzi to do powstania koncepcji legalności celu. Dodatkowo wymaga się, aby wszystkie działania administracji były legalne, lecz nie każde działanie niezgodne z prawem skutkuje bezwzględną nie-

dykcyjnym. Konieczność uzewnętrznienia woli organu na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw lub szerzej – w zgodzie z aktami normatywnymi różnych szczebli hierarchii źródeł prawa, przy równoczesnym poszanowaniu norm służących realizacji uprawnień i obowiązków zakodowanych w przepisach materialnych – oto fundamenty tej zasady przesądzające, że postępowanie legalne jest równocześnie działaniem budzącym zaufanie do władzy publicznej. Z tej ostatniej zasady wynika wszakże „(...) wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności (art. 6 k.p.a.). Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku tak ukształtowanego postępowania mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań”[7]. Zastosowanie się do treści decyzji przez stronę postępowania w zgodzie ze sformułowanym przez organ rozstrzygnięciem negatywnym dla strony może świadczyć o tym, że strona, stosując się do takiej decyzji, robi to, ufając, iż działanie organu, mimo że w sferze skutków prawnych niekorzystne, było zarazem działaniem legalnym. Dlatego zasada legalności w powiązaniu z zasadą budzenia zaufania może mieć dla dobrowolnego wykonania aktu administracyjnego znaczenie co najmniej równe zasadzie przekonywania.

Nieco inne znaczenie posiada zasada praworządności – pierwsza spośród trzech zasad ogólnych wyrażonych w art. 7 k.p.a. Zakres normy, zgodnie z którą „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności” (art. 7 *ab initio* k.p.a.), jest inny aniżeli zasady, stosownie do której „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa” (art. 6 k.p.a.). Zasada praworządności jest czymś więcej niż wymogiem istnienia podstaw prawnych działa-

ważnością aktu lub czynności (teoria gradacji wad aktu administracyjnego). Podobna sytuacja ma miejsce w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdzie legalność stanowi wyłączne kryterium kontroli działania administracji publicznej. Zarazem także i tutaj fakt, że dane działanie było nielegalne, nie przesądza automatycznie, że powinno ono zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 48–54.

[7] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.12.2007 r., II SA/Go 633/07, CBOSA.

nia organu administracji publicznej przy równoczesnym wykluczeniu możliwości nieskrępowanej, niepopartej – czy to ogólną, czy szczególną normą kompetencyjną – aktywności administracji publicznej. Innymi słowy, zasada legalności niejako zawiera się w zasadzie praworządności, z której należy wywodzić spoczywający na organie administracji publicznej „(...) obowiązek czuwania nad zgodnością z prawem w toku postępowania, w czym mieści się dbałość o poszanowanie prawa przez strony i innych uczestników postępowania (...). Organ administracyjny powinien zapobiegać sytuacjom, w których uczestnicy skłonni byliby do nadużywania prawa procesowego, udzielania ochrony interesom stron znajdujących się w pozycji słabszej niż inne strony czy to pod względem faktycznym, czy wskutek słabej znajomości prawa"[8]. Zarazem obie zasady określają granice obowiązków organów oraz ich dopuszczalnej ingerencji i tym samym, na zasadzie refleksu, wyposażają strony oraz innych uczestników postępowania w konkretne uprawnienia, jak również pozostają we wzajemnym, ścisłym związku. Wyrazem stanowiska integrującego zasadę legalności oraz praworządności jest wyrok NSA z 11.02.1998 r., IV SA 729/96[9], w którym podkreślono, że organ administracji publicznej ma pełnić funkcję gwaranta i strażnika praworządności, co w przypadku akceptacji poczynań stron stosunku prawnoadministracyjnego oznacza, że poczynania te są legalne i że w niczym nie naruszyły porządku prawnego.

Treść zasady praworządności, cechującej się pewnymi odrębnościami wobec zasady legalności i jednocześnie wyraźnie z nią skorelowanej, „(...) określa jej bardzo istotny element z punktu widzenia poczucia sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych. Normą zawartą w tym artykule [art. 7 k.p.a. – przyp. J.Ch.] ustawodawca wprost nałożył na organy administracji publicznej obowiązek, aby w toku postępowania stały na straży praworządności. Niewątpliwie obowiązek «strzeżenia» praworządności wyrażony w Kodeksie postępowania administracyjnego w pełni zawarty jest w konstytucyjnej zasadzie legalizmu, jednakże jego

[8] J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 144.

[9] LEX nr 45963. Zob. też wyrok NSA z 28.04.1999 r., IV SA 1229/96, LEX nr 47188.

wyrażenie w kodeksie – ustawie regulującej określone rodzaje spraw administracyjnych – ma realne znaczenie dla praktyki stosowania prawa w tych sprawach"[10]. Organ, będący gospodarzem postępowania administracyjnego, powinien *ex officio* czuwać, aby normy prawa ustrojowego, materialnego i procesowego nie zostały naruszone w wyniku działania samego podmiotu administrującego, aktywności stron oraz innych uczestników postępowania. Dotyczy to w równym stopniu działań podejmowanych przez organ z urzędu, jak i na zasadzie dyspozycyjności (skargowości) przez strony postępowań administracyjnych oraz podmioty na prawach stron i innych uczestników postępowania. Wymaga to od organu, a w gruncie rzeczy od urzędnika prowadzącego postępowanie, oparcia się – wynikającej z czynników psychologicznych, biurokratycznych czy finansowych – pokusie pójścia „na skróty" i rezygnacji z podejmowania tych czynności (wnioskowań, procesów myślowych), które prowadziłyby do szybszego zamknięcia sprawy, ale mogłyby przy tym zachwiać podstawami praworządności toku prawnego. Urzędnik nie może popadać w drugą skrajność i z założenia faworyzować interesu państwa kosztem interesów indywidualnych lub – inaczej rzecz ujmując – interesu publicznego kosztem interesów prywatnych. Wymaga to od organu działania rzetelnego, dokładnego i merytorycznie poprawnego – dopiero w ten sposób prowadzony proces administracyjny będzie praworządny, a przez to budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej[11]. Uzmysławia to dobrze rolę, jaką zasada praworządności odgrywa dla całego administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego – stanie na straży praworządności polega na respektowaniu wszystkich przepisów szczególnych Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych zasad ogólnych. Dlatego istnieje tutaj wyraźne powiązanie lub raczej wzajemne przenikanie tych zasad, na czele z zasadą praworządności jako wspólnym mianownikiem i punktem odniesienia wszystkich działań organów we wszystkich fazach i trybach postępowania administracyjnego.

[10] H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 121.

[11] Por. wyrok NSA z 4.03.2014 r., I FSK 85/13, CBOSA.

Wzajemne powiązanie zasad ogólnych dobrze ilustruje relacja zasady prawdy obiektywnej do zasady praworządności. Pierwsza z wymienionych zasad – zasada prawdy obiektywnej – ma bowiem „(...) związek z realizacją zasady praworządności, prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego”[12]. Zarówno w doktrynie[13], jak i orzecznictwie[14] już dość dawno ugruntował się pogląd, że z zasady prawdy obiektywnej wynika obowiązek podejmowania przez organ działań dla wyjaśnienia stanu faktycznego, a więc do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego.

Do noweli grudniowej Kodeksu postępowania administracyjnego nie budził wątpliwości fakt, że działania mające na celu ustalenie prawdy materialnej były podejmowane przez organy na zasadzie oficjalności. Wskazywała na to jednoznacznie redakcja art. 7 k.p.a. Jednakże przepis ten uległ zmianom i w aktualnie obowiązującym brzmieniu stanowi, że organy administracji publicznej „(...) z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy (...)”. Wobec tego rodzi się pytanie, czy w ten sposób sformułowana zasada ogólna, wymagająca – na co wskazuje redakcja przepisu – aktywności stron w ustalaniu prawdy obiektywnej, może być uznana za normę służącą pozyskiwaniu zaufania, skoro wiemy, że to na organach administracji publicznej spoczywa obowiązek jego generowania.

Uważam, że należy na to pytanie odpowiedzieć twierdząco. Nie wydaje się bowiem, aby wprowadzenie do treści art. 7 k.p.a. zwrotu normatywnego „lub na wniosek stron” przesądzało o zrównaniu pozycji i obowiązków stron oraz organów w procesie ustalania prawdy obiektywnej, chociaż nie zwalnia to strony od konieczności wykazania spełnienia określonych przesłanek, zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie zostało

[12] B. Adamiak, *Art. 7* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 72.

[13] Zob. np. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa–Poznań 1982, s. 87.

[14] Zob. np. wyrok NSA z 24.05.1984, SA/Ka 181/84, CBOSA.

wszczęte na jej wniosek. W tego rodzaju postępowaniach „ustawodawca uzależnia rozstrzygnięcie merytoryczne od złożenia przez stronę (wnioskodawcę) stosowanych dokumentów i oświadczeń, którymi tylko ona dysponuje lub które tylko ona może złożyć. Trudno oczekiwać od organu zaangażowania się w ustalanie stanu faktycznego w takich sytuacjach (...)”[15].

Normę wynikającą z przepisu art. 7 k.p.a. należy dekodować, uwzględniając treść przepisu art. 77 § 1 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Z treści powyższych przepisów wynika, że postępowanie dowodowe oparte jest na zasadzie oficjalności. Organ administracji zobowiązany jest z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego[16]. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia tego, o czym była mowa przed chwilą, a mianowicie, że z nałożonego na organ obowiązku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) „nie wynika jeszcze, że to tylko na organie administracji publicznej ciąży obowiązek poszukiwania, powoływania i przeprowadzania dowodów na okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem takiej konsekwencji niesprostania mu, że konkretna okoliczność zostanie uznana za udowodnioną. Przyjęcie takiego założenia i jego koniecznej konsekwencji mogłoby (...) godzić w interesy strony postępowania znacznie bardziej, niż obciążenie jej ciężarem udowodnienia tych okoliczności, z których wywodzi korzystne dla siebie skutki”[17]. Pogląd o aktywizacji strony

[15] B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 77.

[16] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.04.2017 r., II SA/Bd 166/17, CBOSA.

[17] M. Romańska, *Problem ciężaru dowodu w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 64. Podobnie problem ten widziany jest w orzecznictwie. Przykładowo w wyroku WSA we Wrocławiu z 7.07.2011 r., III SA/Wr 177/11, CBOSA, stwierdzono, że „jeżeli w postępowaniu administracyjnym, które toczy się z udziałem kilku stron postępowania, jedna z nich powołuje się na okoliczność faktyczną, której ustalenie winno być stwierdzone przez inny organ lub sąd a wymaga to inicjatywy procesowej tej strony postępowania, to winna ona podjąć stosowne działania prawne w tym celu, dla wykazania istnienia tego faktu. Jeżeli tego nie uczyni, to nie może skutecznie podnosić zarzutu naruszenia procedury przez organ”.

w ustalaniu prawdy materialnej w postępowaniach inicjowanych na zasadzie skargowości wzmacnia treść dodanego w wyniku noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. przepisu art. 79a § 1 k.p.a. wprowadzającego obowiązek wskazania stronie przez organ przesłanek, które nie zostały przez nią spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem.

Podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy pozostaje, co do zasady, w gestii organów administracji publicznej. Prowadząc postępowanie wyjaśniające, organy muszą wykazywać się aktywnością, która „(...) wyraża się jako powinność organu wykorzystania *ex officio* wszystkich dowodów notoryjnych powszechnie i urzędowo, poszukiwania innych środków dowodowych na potwierdzenie okoliczności faktycznych mających znaczenie dla sprawy oraz dopuszczenie środków dowodowych zgłaszanych przez stronę (innych uczestników postępowania), o ile mają znaczenie dla sprawy”[18].

W obowiązującym stanie normatywnym zachowuje aktualność teza, w myśl której załatwienie sprawy administracyjnej przez wydanie decyzji opartej na błędnie ustalonym stanie faktycznym jest sprzeczne z zasadą prawdy obiektywnej i narusza w ten sposób przepisy postępowania administracyjnego[19]. W pojęciu tych przepisów mieści się zasada budzenia zaufania, którego pozyskiwaniu służy podejmowanie przez organ wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego[20].

Budzenie zaufania uczestników postępowania następuje przez dokładne, precyzyjne wyjaśnienie stanu faktycznego, które jest kluczowe dla prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz ukształtowania prawnej sytuacji adresata decyzji. W orzecznictwie przyjmuje

[18] A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 981.

[19] Wyrok NSA z 14.05.1985 r., SA/Wr 198/85, CBOSA.

[20] Wyrok WSA w Olsztynie z 30.12.2013 r., II SA/Ol 975/13, CBOSA.

się, że przepis art. 77 k.p.a. konkretyzujący zasadę prawdy materialnej „(...) stanowi realizację (...) określonej w art. 8 k.p.a. zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie obywatela do organów państwa”[21]. Nie zawsze jednak strona jest w stanie obiektywnie stwierdzić, czy rzeczywiście nastąpiło naruszenie zasady prawdy materialnej, ale – jak się wydaje – będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy akt administracyjny zostanie uchylony (wyeliminowany z obrotu prawnego) ze względu na niepełne i (lub) wadliwe wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy w trybie kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, jak również, gdy strona zgłosi dowody istotne dla sprawy, a nie zostaną one uwzględnione przez organ.

Sygnalizowana przy okazji omawiania zasady praworządności konieczność respektowania przez organ interesu publicznego oraz interesów indywidualnych znajduje normatywne odzwierciedlenie w ostatniej z zasad ogólnych statuowanych przepisem art. 7 k.p.a. – w zasadzie uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Patrząc na znaczenie tej zasady z perspektywy historycznej, można zauważyć, że sposób jej percepcji podlegał daleko posuniętej ewolucji, ponieważ wpływały na niego bieżące warunki polityczne oraz ustrojowe. Inne było znaczenie tej zasady w okresie PRL, w którym wszystko – także rozmaite interesy indywidualne (prywatne) – podlegało uspołecznieniu. Funkcjonująca w międzywojennym porządku prawnym kategoria interesu publicznego została zastąpiona przez uspołeczniony interes publiczny – interes społeczny. Ta zmiana przesądziła, że interes państwa będącego wyrazicielem interesów społeczeństwa był utożsamiany właśnie „(...) z interesem społeczeństwa, zaś interes społeczeństwa z interesem reprezentowanym przez państwo, a dokładniej, przez jego organy, a zwłaszcza organy administracji”[22]. W tej sytuacji kwestią czasu było przyznanie supremacji interesowi społecznemu nad interesami indywidualnymi i to właśnie w ten sposób administracja, wspomagana

[21] Wyrok NSA z 11.08.2017 r., II GSK 3048/15, CBOSA.

[22] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 26.

przez orzecznictwo sądowoadministracyjne[23], postrzegała i stosowała przedmiotową zasadę.

Transformacja ustrojowa nie przyniosła żadnych zmian w brzmieniu tej zasady (utrzymano bowiem jej dotychczasowy sposób wysłowienia), ale istotną korektę semantyczną. Organy administracji publicznej miały od tej pory odchodzić od mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym na rzecz wskazania, o jaki konkretnie interes publiczny chodzi, i udowodnienia, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli[24]. Prezentowana koncepcja rozumienia zasady uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli utrzymała się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Analizowana zasada jest tutaj określana mianem zasady wyważania interesów[25] i przyjmuje się, że znajduje ona zastosowanie w przypadkach decyzji uznaniowych[26], w których ważenie argumentów przemawiających za określonym rozstrzygnięciem jest konieczne i dopuszczalne[27]. W świetle judykatury żaden ze wskazanych w art. 7 *in fine* k.p.a. interesów nie jest z założenia nadrzędny, nie dominuje[28]. Na istotę tej zasady

[23] W wyroku NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, CBOSA, stwierdzono, iż zasada ogólna postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 *in fine* k.p.a.: „(...) oznacza, że treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym, będącym w państwie socjalistycznym wartością nadrzędną".

[24] Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994/9, poz. 181.

[25] Wyrok NSA z 2.07.2008 r., II GSK 236/08, CBOSA; wyrok NSA z 10.12.2015 r., II OSK 761/14, CBOSA.

[26] J. Borkowski zwrócił uwagę, że omawiana zasada znajduje zastosowanie zarówno w przypadku decyzji uznaniowych, jak i związanych. W ocenie tego Autora, „w pierwszej z wymienionych sytuacji, organ administracyjny, korzystając z uznania administracyjnego (...) będzie miał obowiązek (...) zaspokojenia słusznego interesu jednostki bez popadnięcia w kolizję z wymaganiami interesu społecznego (...)", podczas gdy „w drugiej z wymienionych sytuacji, gdy wydawana jest decyzja związana prawem, wyważanie racji interesu społecznego i słusznego interesu jednostki przybiera inną postać, bo kierując się równocześnie konstytucyjną zasadą proporcjonalności, trzeba ukształtować racjonalny kompromis wymagań obu interesów. W takim bowiem przypadku prawo ujawnia intensywniej funkcję ochrony dobra powszechnego, którą ma realizować władczy i jednostronny akt administracyjny", J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe*..., s. 150–151.

[27] Wyrok NSA z 9.08.2016 r., I OSK 2754/14, CBOSA.

[28] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 28.10.2005 r., IV SA/Wr 267/04, CBOSA.

składają się dwa elementy: wyważanie wartości interesów i rezultat wyważenia. Organ administracji publicznej narusza nakaz wyważenia interesów, jeżeli w postępowaniu w szczególności nie doszło w ogóle do wyważenia interesów, do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważenia interesy, bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregokolwiek rodzaju interesu bądź naruszono zasadę sprawiedliwości[29].

Podobnie tę zasadę wyjaśnia doktryna, wskazując, że przepis art. 7 *in fine* k.p.a. nie określa hierarchii wyodrębnionych w nim interesów ani też „(...) zasad rozstrzygania konfliktów między nimi. Powyższą zasadę należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku sprzeczności (kolizji) między tymi interesami organ powinien załatwić sprawę, realizując w sposób możliwie najpełniejszy oba rodzaje interesów"[30]. Idzie więc tutaj raczej o harmonizowanie interesów, chociaż trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że finalnie któryś z nich najpewniej przeważy. Rzecz jednak w tym, aby organ nie przyznawał pierwszeństwa jednemu z nich kosztem drugiego, a więc aby nie czynił tego bez ustalenia i rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, przy maksymalnym poszanowaniu zasady praworządności.

Waga tej zasady jest mniejsza w toku samego postępowania wyjaśniającego, ale jej rola wyraźnie wzrasta w ostatniej fazie postępowania, kiedy organ najpierw projektuje, a następnie podejmuje rozstrzygnięcie. Zasada wyważania interesów może budzić zaufanie w trzech momentach. Po pierwsze, jeżeli zgodzimy się, że w pojęciu słusznego interesu obywateli zawierają się także interesy prawne stron, to prostą konsekwencją tego faktu jest twierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa postępowania wyrażona w art. 7 *in fine* k.p.a. nakazuje wyważać interesy prawne stron postępowań administracyjnych z interesem społecznym (publicznym). W punkcie wyjścia procesu polegającego na ich harmonizowaniu interesy te ważą dokładnie tyle samo. Waga interesu indywidualnego jest więc przez chwilę równa wadze interesu powszechnego, tzn. że początkowo interes strony jest brany pod uwagę na równi z interesem

[29] Zob. wyrok NSA z 26.01.2016 r., II OSK 1287/14, CBOSA.
[30] H. Knysiak-Sudyka, *Zasady postępowania...*, s. 138.

publicznym. Ale znacznie bardziej istotne jest to, że interes prywatny w postaci interesu prawnego strony nie jest tutaj automatycznie spychany na margines interesu powszechnego, jako interes o mniejszej doniosłości (wadze), i że każdy wynik ważenia tych interesów, a zwłaszcza przyznanie pierwszeństwa interesowi publicznemu, skutkuje powstaniem po stronie organu konieczności drobiazgowego uzasadnienia wyboru i przyczyn wyboru decyzji stosowania prawa. Zasada ta buduje zaufanie, powściągając naturalne ciążenie administracji publicznej ku realizacji interesu publicznego jako podstawowego celu oraz punktu odniesienia jej działania. Po drugie, zasada budzenia zaufania dotyczy uczestników postępowania, tj. wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu, w tym również podmiotów nielegitymujących się interesem prawnym. Skoro kategoria normatywna „słusznego interesu obywateli" obejmuje – poza stronami – również i te podmioty procesu administracyjnego, w tym podmioty posiadające w sprawie interes faktyczny, to niewątpliwie zwiększa ona zakres ochrony interesów, które przy braku zasady ogólnej wyrażonej w art. 7 *in fine* k.p.a. albo w ogóle nie byłyby chronione, albo też ich ochrona byłaby w najlepszym razie szczątkowa[31]. W efekcie zaufanie może być generowane w postępowaniu administracyjnym także przez ochronę podmiotów wprawdzie zainteresowanych rozstrzygnięciem, ale nieposiadających w sprawie interesu prawnego. Po trzecie, w sytuacji gdy decyzja została oparta na konstrukcji uznania administracyjnego, zasada ważenia interesów stwarza domniemanie pozytywnego rozstrzygnięcia (na korzyść strony), chyba że stoi temu na przeszkodzie interes społeczny. Jest to pogląd aprobowany przez judykaturę, która wskazuje, że budzeniu zaufania służy załatwianie sprawy zgodnie ze słusznym interesem strony[32].

Nie bez znaczenia dla ochrony zaufania w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym pozostaje zasada *in dubio pro libertate* wyrażona w art. 7a k.p.a. (zasada przyjaznej interpretacji przepisów prawa). Została ona wprowadzona do przepisów procedury administracyjnej nowelą kwietniową i stanowi, że w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania ad-

[31] Por. B. Adamiak, *Art. 7* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59.

[32] Wyrok WSA w Olsztynie z 29.09.2016 r., II SA/Ol 693/16, CBOSA.

ministracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Ustawodawca wyłącza jej stosowanie, zarówno jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny (art. 7a § 2 pkt 1 k.p.a.), jak i w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 2 pkt 2 k.p.a.). Zasada przyjaznej interpretacji przepisów na gruncie postępowania administracyjnego jest tym, czym wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawa zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mianowicie odgrywa ona analogiczną rolę do wspomnianej konstytucyjnej zasady pochodnej z tą różnicą, że po pierwsze, zasada *in dubio pro libertate* powinna być respektowana i uwzględniana w procesie stosowania prawa, a nie jego stanowienia[33]; po drugie, jej zakres przedmiotowy został ograniczony do wykładni przepisów materialnego prawa administracyjnego[34].

Artykuł 7a § 1 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej dyrektywę interpretacyjną wzmacniającą zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej i w tym aspekcie stanowi to *novum* na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasada *in dubio pro libertate* była widoczna w orzecznictwie sądów administracyjnych już od pewnego czasu[35], i to także w powiązaniu z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a.[36], chociaż –

[33] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[34] B. Adamiak, *Art. 7a* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 82.

[35] Zob. np. uchwałę NSA z 13.11.2012 r., II OPS 2/12, CBOSA; wyrok NSA z 26.06.2012 r., II OSK 587/11, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 3.04.2012 r., II SA/Lu 66/12, CBOSA.

[36] Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2006 r., III SA/Wa 1453/05, CBOSA.

co wymaga podkreślenia – składy orzekające zwracały uwagę na brak jej wysłowienia w przepisach prawa oraz postępowania administracyjnego i, w konsekwencji, umiarkowany zakres stosowania[37]. Ze względu na brak regulacji nie mogła ona wyznaczać sposobu działania samych organów administracyjnych i stanowić wzorca oceny ich działania. Od noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego nie ma wątpliwości, że po kumulatywnym spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 7a § 1 k.p.a. (1) przedmiotem postępowania jest nałożenie na stronę obowiązku lub ograniczenie czy odebranie jej uprawnienia; 2) w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej; 3) nie sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ), organ administracji publicznej musi interpretować przepisy w sposób optymalny dla interesu prawnego strony. Działanie organu zgodne z dyspozycją art. 7a § 1 k.p.a. będzie prowadziło do (pełniejszej) realizacji zasady statuowanej przepisem art. 8 § 1 k.p.a., gdyż rozstrzyganie wątpliwości prawnych na korzyść strony pogłębi (względnie umocni) jej zaufanie do organów władzy publicznej (zwłaszcza jeżeli organ podejmie ten wątek w motywach swojej decyzji wyłożonych w uzasadnieniu). Trzeba przy tym pamiętać, że zakresem przepisu art. 7a § 1 k.p.a. objęto strony postępowania, a więc podmioty legitymujące się w sprawie interesem prawnym lub obowiązkiem, a nie wszystkich uczestników postępowania (biegłych, świadków, podmioty na prawach stron etc.), o których traktuje art. 8 § 1 k.p.a. – w treści zasady przyjaznej interpretacji przepisów ustawodawca *explicite* przesądza, że wątpliwości rozstrzygane są właśnie na korzyść strony.

Analogiczna zasada funkcjonuje w postępowaniu podatkowym. Mianowicie art. 2 o.p. wyraża zasadę *in dubio pro tributario*, w myśl której niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika. W doktrynie prawa finansowego i podatkowego wskazuje się, że stosowanie tej zasady jest najczęściej konsekwencją złej jakości stanowionego prawa. Tymczasem usunięcie wątpliwości dotyczących normy prawnej może nastąpić przez sięganie przez podmiot stosujący prawo do językowych i pozajęzyko-

[37] Wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 903/11, CBOSA.

wych reguł wykładni, jak również rozumowań prawniczych. Zatem zasada *in dubio pro tributario* może być w pełni realizowana w drodze wykładni prawa oraz uwzględnienia konstytucyjnych i unijnych zasad opodatkowania[38]. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że nie zawsze istnieje możliwość usunięcia wątpliwości prawnych w drodze reguł interpretacji tekstu prawnego. W tej sytuacji nieodzowne może być uwzględnienie tej zasady przez podmiot stosujący prawo, chociaż dostrzega się, że zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika jest i będzie częściej stosowana przez sądy administracyjne niż organy podatkowe. Nie należy jednak z tego wnioskować, że nie powinna ona znajdować odzwierciedlenia w systemie prawnym, ale kwestią otwartą pozostaje taki sposób jej regulacji, aby była ona rzeczywiście skuteczna[39].

Powyższe wątpliwości powstały na gruncie zasady *in dubio pro tributario*, mimo że w postępowaniu podatkowym ta zasada została ujęta znacznie bardziej syntetycznie i zwięźle aniżeli zasada *in dubio pro libertate* w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Prowadzi to do konkluzji, że stosowanie drugiej z wymienionych zasad w praktyce orzeczniczej organów administracyjnych może okazać się trudne ze względu na złożoność przesłanek warunkujących obowiązek skorzystania z tej normy przez organ administracji publicznej. To z kolei może implikować selektywne uwzględnianie tej zasady i – w efekcie – skutkować niepełnym wykorzystaniem jej potencjału pozyskiwania zaufania. Jest to szczególnie niepokojące w sytuacji, gdy jakość prawa administracyjnego jest coraz gorsza, a nadmierny rozrost regulacji tej gałęzi prawa przyjmuje czasami postać niekontrolowaną.

Pozostając przy nowych zasadach ogólnych wprowadzonych nowelą kwietniową Kodeksu postępowania administracyjnego, warto rozważyć czy art. 7b k.p.a., proklamujący zasadę współdziałania organów, może stanowić normę bezpośrednio przyczyniającą się do zwiększenia poziomu zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy

[38] R. Mastalski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II FSK 3280/15*, OSP 2018/5, s. 151.

[39] Zob. B. Brzeziński, *O wątpliwościach wokół zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika*, „Przegląd Podatkowy" 2015/4, s. 18–21.

publicznej. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. Jest to zasada, której stosowanie, jak powiedzieliśmy, może przyczyniać się do generowania zaufania. Punktem wyjścia jest tutaj konstatacja, że współdziałanie organów przyjmuje formę współdziałania procesowego oraz materialnego. Pierwszy rodzaj współdziałania obejmuje współdziałanie w ustaleniu stanu faktycznego (np. art. 52 k.p.a.). Natomiast współdziałanie materialne ma miejsce w sytuacji, gdy – stosownie do art. 106 k.p.a. – przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie). Jak wskazuje B. Adamiak, „przyjęte w art. 7b k.p.a. rozwiązanie jest adresowane do organu właściwego do rozpoznania sprawy i do organu właściwego do zajęcia stanowiska w sprawie. Organ administracji publicznej właściwy w sprawie obowiązany jest do podjęcia współdziałania w zakresie wynikającym z przepisów prawa materialnego, a przy ocenie obowiązku współdziałania związany jest realizacją podjęcia współdziałania w odpowiednim etapie, w etapie ustalenia stanu faktycznego, gdy przepis prawa materialnego wymaga uzgodnienia treści rozstrzygnięcia, zgody na rozstrzygnięcie. Organ administracji publicznej właściwy do zajęcia stanowiska obowiązany jest podjąć współdziałanie, a przy wyrażeniu stanowiska kierować się zasadami ogólnymi i przyjętymi w przepisach postępowania, w tym wyrażonej wprost zasadzie uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, ale też przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, równego traktowania, bezstronności, jednolitości stanowiska w tożsamej pod względem prawnym i faktycznym, co składa się na ocenę adekwatności środków stosowanych w sprawie”[40]. Przy współdziałaniu materialnym organ współdziałający zobowiązany jest do uwzględniania dyrektyw postępowania właściwych dla realizacji zasady budzenia zaufania, tzn. zasady proporcjonalności, bezstronności, równego traktowania (art. 8 § 1 *in fine* k.p.a.) oraz zakazu odstępowa-

[40] B. Adamiak, *Art. 7b* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 84.

nia od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym – utrzymania jednolitości swojego stanowiska (art. 8 § 2 k.p.a.).

Sama zasada ogólna współdziałania organów administracji publicznej jawi się więc jako urządzenie procesowe mogące potencjalnie pozyskiwać zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Powstaje jednak pytanie, czy nie osłabiają tego przepisy szczególne postępowania administracyjnego konkretyzujące zasadę wyrażoną w przepisie art. 7b k.p.a. Mam tutaj na myśli art. 106a k.p.a. wprowadzający instytucję posiedzenia w trybie współdziałania. Jej charakterystyczną cechą jest to, że ustawodawca w zasadzie nie przewidział udziału stron w takim posiedzeniu, pozostawiając ten aspekt uznaniu organu administracyjnego (art. 106a § 3 k.p.a.). Skutkiem tego może być brak transparentności posiedzenia w trybie współdziałania, które nierzadko wywiera istotny wpływ na ukształtowanie treści decyzji kończącej postępowanie[41]. Obserwując praktykę działania administracji publicznej, należy przypuszczać, że jeśli organy mogą wzywać strony na posiedzenie w trybie współdziałania, to jest prawdopodobne, że nie będą one z tego uprawnienia czyniły użytku, co wprawdzie nie musi, ale może wywoływać u tych stron podejrzenia i zarzuty o gabinetowe, mniej przejrzyste wypracowanie wspólnego stanowiska organów i brak klarownego podziału ról procesowych w tym zakresie.

Spośród wszystkich zasad ogólnych postępowania administracyjnego szczególnie bliskie związki z zasadą zaufania wykazują zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz przekonywania (art. 11 k.p.a.). Połączenie tych zasad „(...) da się uzasadnić tym, że ich treść się ze sobą wyraziście splata, tworząc całość, mającą dać stronie postępowania pełen wgląd w sprawę administracyjną i poczucie, że sprawa ta jest załatwiania prawidłowo”[42]. Podobnie to zagadnienie widział J. Łętowski, który zasadę budzenia (pogłębiania) zaufania kojarzył z atmosferą prowadzenia sprawy i stosunku

[41] Zob. P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. II)*, „Monitor Prawniczy” 2017/16, s. 857.

[42] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania*..., s. 71.

organów do stron w toku realizacji postępowania, łącząc z nią zasadę udzielania stronom niezbędnych, rzetelnych wyjaśnień i wskazówek co do prawnej strony sprawy, a także obowiązek organów wyjaśniania stronom motywów i przesłanek swoich decyzji oraz przekonywania o ich słuszności[43].

Istota zasady informowania zasadza się na przełamaniu fikcji powszechnej znajomości prawa. W orzecznictwie związek tej zasady z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. bywa akcentowany jeszcze mocniej niż w piśmiennictwie – podkreśla się tutaj, że obowiązek wyczerpującego i należytego informowania strony wynika z zasady ogólnej budzenia zaufania[44].

W praktyce administracyjnej problematyczny może wydawać się zakres jej stosowania. Jedynie tytułem przykładu wskażmy, że w wyroku NSA z 29.11.2000 r., I SA/Gd 1185/98[45], stwierdzono, iż każda osoba przystępująca do prowadzenia działalności gospodarczej powinna być zorientowana w przepisach prawnych regulujących tę działalność. Powyższe orzeczenie wskazywałoby na różnicowanie w stosowaniu tej zasady w zależności od tego, czy strona postępowania legitymuje się jakąkolwiek znajomością prawa, co – zdaniem A. Wróbla – nie znajduje usprawiedliwienia w treści przepisu art. 9 k.p.a. i może budzić

[43] J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 183.

[44] Wyrok WSA w Poznaniu z 9.05.2005 r., I SA/Po 1929/03, CBOSA. Pogląd ten został sformułowany na gruncie postępowania podatkowego. Także na gruncie kontroli decyzji organu podatkowego sformułowano pogląd wyrażony w wyroku NSA z 19.08.2014 r., II FSK 2166/12, CBOSA, zgodnie z którym „całość regulacji wynikającej z art. 121 § 1 i § 2 ustawy z 29.08.1997 r., Ordynacja podatkowa (...) należy rozumieć w ten sposób, że zasada informowania, w kontekście zasady zaufania do organów podatkowych, obliguje organy podatkowe do wyjaśnienia i uwzględnienia okoliczności korzystnych dla strony, w tym do skorzystania z ulgi podatkowej, jeżeli strona spełnia warunki materialnoprawne całości regulacji wynikającej z zasady budzenia zaufania do organów podatkowych". Natomiast w wyroku NSA z 6.10.1989 r., IV SA 523/89, CBOSA, skład orzekający stwierdził, że wynikający z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązek organu czuwania nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznajomości prawa, jak również pogłębiania zaufania do organów państwa, obejmuje nie tylko zaufanie do samego organu prowadzącego postępowanie, lecz do organów państwa w ogóle.

[45] CBOSA.

wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania[46]. W mojej ocenie należy w pełni podzielić ten pogląd, który zresztą posiada istotne znaczenie z punktu widzenia pozyskiwania zaufania. Im większy jest krąg podmiotów objętych zakresem zasady udzielania informacji, tym pełniej realizowana jest dyspozycja art. 8 k.p.a., zwłaszcza w sytuacji, gdy organ nie informuje tych podmiotów w sposób selektywny, autorytatywnie przesądzając, kto posiada już dostateczną wiedzę prawną, a kto dopiero ją poznaje lub zetknął się z nią po raz pierwszy.

Pozostając przy zakresie podmiotowym zasady informowania, odnotujmy, że sam ustawodawca różnicuje stosowanie tej zasady ogólnej, ale nie ze względu na to, czy strona posiada już jakąś znajomość przepisów i procedur prawnych, lecz przyjmując jako kryterium konstrukcję interesu prawnego (obowiązku). W tym ujęciu w stosunku do stron postępowań administracyjnych przepis art. 9 k.p.a. uchyla zasadę *ignorantia iuris nocet*, jednocześnie ograniczając ją wobec uczestników postępowania[47]. Redakcja art. 9 k.p.a. może rodzić wątpliwości nie tylko co do tego, czy sformułowana w ten sposób norma realizuje zasadę budzenia zaufania, ale czy wręcz nie stoi ona wobec niej w sprzeczności. Moim zdaniem jest odwrotnie. Szczególnej ochrony w procesie administracyjnym wymagają podmioty, których sytuacje materialnoprawne są kształtowane decyzją administracyjną. Chodzi tutaj o strony, które muszą być informowane przez organ o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, przy czym ten obowiązek ciążący na organach administracyjnych należy rozumieć w sposób tak szeroki, jak to jest tylko możliwe[48]. W przypadku innych uczestników postępowania ochrona ich interesów nie musi i nie może być równie silna, jak ochrona interesów stron z tej przyczyny, że interesy uczestników postępowania nie są interesami prawnymi. Ustawodawca w żadnym wypadku nie pozbawia

[46] A. Wróbel, *Art. 9* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 169.

[47] A. Wróbel, *Art. 9...*, s. 166.

[48] Wyrok NSA z 15.04.2008 r., II OSK 17/08, CBOSA; wyrok NSA z 16.02.2011 r., I OSK 1751/10, CBOSA. Jak podkreślono w wyroku NSA z 18.09.2013 r., II GSK 809/12, CBOSA, naruszenie obowiązku statuowanego przepisem art. 9 k.p.a. może polegać na nieudzieleniu informacji, udzieleniu informacji niepełnej lub udzieleniu informacji błędnej.

tych podmiotów ochrony – uczestnicy postępowania nielegitymujący się w sprawie interesem prawnym otrzymują informacje prawne, które chronią ich przed działaniem na własną szkodę z powodu nieznajomości prawa, przez co organ – realizując dyspozycję art. 9 k.p.a. – zapewnia im elementarną ochronę procesową[49]. Z tej zasady nie można wyprowadzić żadnych uprawnień dla organów, ma ona bowiem wobec nich charakter wyłącznie zobowiązujący[50]. Chroni ona przed konsekwencją nieznajomości prawa w ten sposób, że zobowiązuje organ do wykonywania fachowego doradztwa prawnego w celu zapewnienia ochrony interesów indywidualnych (prywatnych) w postępowaniu administracyjnym[51].

Zasadą, która podmiotowo obejmuje wyłącznie strony postępowania i pozostaje w wyraźnym sprzężeniu z treścią przepisu art. 8 k.p.a., jest zasada przekonywania (wyjaśniania zasadności przesłanek). Posiada ona walor objaśniający oraz perswazyjny – oba ze sobą integralnie splecione. W pierwszym przypadku istota zasady przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia stronie podstaw faktycznych i prawnych podjętej decyzji. Nabiera ona szczególnego znaczenia przy podejmowaniu przez organy negatywnych dla strony rozstrzygnięć, kiedy to organy powinny odnieść się również do twierdzeń strony, wskazywanych przez nią jako istotne[52]. Ponadto z zasady przekonywania i zasady budzenia zaufania wynika obowiązek prawidłowego i wyczerpującego uzasadniania decyzji[53]. Artykuł 11 k.p.a. nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta na przepisach prawa – że w obowiązującym stanie prawnym oraz w istniejącym stanie faktycznym sprawy wydanie innej decyzji było po prostu niemożliwe[54]. W tym momencie ujawnia się perswazyjny aspekt zasady przekonywania. Skoro organ musiał wydać decyzję o oznaczonej

[49] J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe...*, s. 144.

[50] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna informowania w k.p.a.* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 784.

[51] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna...*, s. 782.

[52] Wyrok WSA w Opolu z 18.05.2017 r., II SA/Op 102/17, CBOSA.

[53] Np. wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2017 r., II SA/Wa 1349/16, CBOSA.

[54] Wyrok NSA z 29.06.2010 r., I OSK 124/10, CBOSA.

treści, to wskutek przekonującej argumentacji strona powinna wykonać decyzję bez potrzeby stosowania środków przymusu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zasada przekonywania bywa rozumiana nawet „(...) jako część zasady pogłębiania zaufania do organów"[55]. Jej skuteczna realizacja podnosi kulturę administrowania[56]. Jeżeli organ w toku prawnym w sposób prawidłowy stosuje zasadę przekonywania (oraz informowania), wedle wszelkiego prawdopodobieństwa „(...) jego decyzja nie będzie traktowana jako narzucone arbitralnie rozstrzygnięcie sprawy, lecz jako akt stabilizujący stan faktyczny i sytuację prawną strony"[57]. Tutaj można uchwycić sposoby, jakimi zasada przekonywania realizuje zasadę pozyskiwania zaufania. W pierwszej kolejności sporządzenie uzasadnienia decyzji wymusza na organie (urzędniku prowadzącym postępowanie) odniesienie się do wszystkich aspektów faktycznych i prawnych strony. Jednocześnie u strony powstaje przekonanie, że organ rozpatrzył jej sprawę w sposób wszechstronny i wnikliwy, na podstawie prawa i w jego granicach, co wynika z tego uzasadnienia[58]. Wreszcie nieodzowność rozstrzygnięcia nie jest uzasadniana z pozycji władztwa (siły) podmiotu dominującego nad stroną, jakim jest organ. To wszystko stanowi pochodną i wynika z zasady przekonywania i znamienicie wpisuje się w poszanowanie reguł oraz kultury administrowania – jednego z fundamentów treści zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Obligatoryjnym elementem legalności (prawidłowości) decyzji administracyjnej jest zapewnienie przez organ stronie możliwości wzięcia udziału w postępowaniu poprzedzającym wydanie rozstrzygnięcia. Obowiązek ten dotyczy każdego stadium postępowania i obejmuje umoż-

[55] Wyrok NSA z 11.07.2007 r., II GSK 90/07, CBOSA.

[56] Tak: J. Borkowski, *Zasady podstawowe*..., s. 50.

[57] J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe*..., s. 151.

[58] Przedstawiciele doktryny wprost zastrzegają, że „stan zaufania do władz publicznych może zostać osiągnięty poprzez przekonanie podmiotów i uczestników postępowania, że organ administracji prawidłowo prowadził postępowanie i wydał prawidłową – sprawiedliwą decyzję. Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest zrealizowanie w toku postępowania zasady przekonywania o słuszności przesłanek działania (...)", H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne*..., s. 126.

liwienie stronom, przed wydaniem decyzji, wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.). Odstępstwo od tej zasady – zasady wysłuchania stron – usprawiedliwiają wyłącznie przypadki, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (10 § 2 k.p.a.). Jednocześnie w tej sytuacji organ prowadzący postępowanie obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia przedmiotowej zasady (10 § 3 k.p.a.).

Zasada wysłuchania stron jest dobitnym przykładem tego, że adresatami dyrektyw postępowania nałożonych treścią zasad ogólnych są tylko organy administracji publicznej, zaś wynikające z nich uprawnienia dla stron istnieją jako prawa refleksowe o tyle, o ile istnieją właśnie owe obowiązki organów. Uprawnienie po stronie podmiotów legitymujących się interesem prawnym oznacza dla organu prowadzącego postępowanie obowiązek zapewnienia, że realizacja tego uprawnienia nie dozna przeszkód[59]. Inaczej mówiąc, wykonanie obowiązków organu związanych z zasadą czynnego udziału strony przybiera różną postać (działania, powstrzymywania się) i zależy od charakteru czynności strony[60]. Wynika stąd, że na organie ciąży obowiązek stworzenia stronie warunków czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, lecz wyłącznie od niej zależy, czy będzie ona w tym postępowaniu partycypowała, podejmując czynności i składając oświadczenia woli, czy „wyłączy" się z niego, oczekując inercyjnie na rozstrzygnięcie organu.

Stworzenie tych warunków dotyczy każdego stadium postępowania, a to z kolei oznacza, że strona ma prawo nie tylko je inicjować, ale także uczestniczyć przy każdej czynności procesowej dokonywanej w jego trakcie[61]. W szerszej perspektywie zasada czynnego udziału strony w postępowaniu „(...) ma stanowić gwarancję, że pomimo władztwa administracyjnego przysługującego organom administracyjnym i pomimo jednostronności stosunku administracyjnoprawnego, adresat

[59] Zob. wyrok NSA z 30.10.1997 r., I SA/Wr 1566/96, CBOSA.
[60] Wyrok WSA we Wrocławiu z 17.02.2016 r., I SA/Wr 1513/15, CBOSA.
[61] Wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2007 r., IV SA/Wa 1929/07, CBOSA.

przyszłej decyzji może wyłożyć swoje racje i bronić swoich interesów nie tylko poprzez wnoszenie środków odwoławczych, ale także przed wydaniem decyzji"[62]. Czynny udział w postępowaniu administracyjnym stanowi antytezę udziału biernego, udziału, w którym podmiot administrowany nie tylko bezwolnie poddaje się wszystkim czynnościom i oświadczeniom organu, ale także przypatruje się im, nie mając na nie wpływu, będąc *de facto* pozbawionym ochrony prawnej – czy to z własnej woli, czy wskutek wadliwych działań organu – przynajmniej w toku samego postępowania. Twardym jądrem zasady wysłuchania stron są inkluzywne działania organów, włączające stronę w tok postępowania, w pewnym sensie niwelujące asymetryczność relacji organ – strona, a w każdym razie wzbudzające u tej strony przekonanie, że nie jest ona biernym uczestnikiem postępowania zmuszonym do bezwarunkowego podporządkowania się woli organu, ale w jakiejś mierze może kształtować lub przynajmniej próbować kształtować treść rozstrzygnięcia. W ten sposób prawidłowe stosowanie dyspozycji art. 10 § 1 k.p.a., polegające na włączeniu strony w postępowanie, stworzeniu jej samej możliwości brania w nim aktywnego udziału, generuje zaufanie do władzy publicznej. W efekcie limitowanie stronie pełnej partycypacji w procesie administracyjnym, czy to w drodze działań intencjonalnych, czy wskutek nieświadomości organu, musi skutkować deprecjacją poziomu zaufania, nie mówiąc już o całkowitym pominięciu jej udziału, które stanowi obrazę zasady praworządności i radykalnie podważa zaufanie do organów władzy publicznej (oczywiście poza przypadkami określonymi w art. 10 § 2 k.p.a.).

Dynamika i sprawność działania władz publicznych (organów administracyjnych) są jednymi z kluczowych warunków budowania zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. W postępowaniu administracyjnym szybkość postępowania podniesiono do rangi zasady ogólnej. Przedmiotem ogólnego postępowania jurysdykcyjnego są indywidualne sprawy administracyjne, które – mimo różnego stopnia skomplikowania – należą najczęściej do spraw dość powszechnych, a można nawet powiedzieć: codziennych. W tej sytuacji ustawodawca nakłada na organy obowiązek działania w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się

[62] Wyrok WSA w Krakowie z 11.12.2009 r., II SA/Kr 1182/09, CBOSA.

możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.)[63].

Szybkość postępowania nie może zdominować działania organu, nie jest to bowiem podstawowy cel procesu administracyjnego. Dlatego treść dyrektywy postępowania określonej w art. 12 § 1 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, że rzeczony przepis wprowadza jako zasadę raczej racjonalizację działań organów administracji publicznej, przy równoczesnym eliminowaniu takich zachowań organów, które mogą powodować zwłokę lub bezczynność w załatwianiu spraw[64]. Rzeczą organu jest próba wyważenia wartości jawiących się jako konkurencyjne: wnikliwości oraz szybkości załatwienia sprawy. Organ powinien dążyć do podjęcia rozstrzygnięcia po dokładnym ustaleniu i rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, jednocześnie mieszcząc się w terminie przewidzianym na jej załatwienie.

W orzecznictwie dostrzega się, że terminowe załatwianie spraw nie jest obojętne dla pozyskiwania zaufania. Co więcej, sądy administracyjne wyraźnie wskazują, że zasada ekonomiki procesowej pozostaje w „(...) bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i art. 8 k.p.a., zobowiązującymi organy administracji publicznej do stania na straży praworządności i uwzględniania słusznego interesu obywateli, a także pogłębiania prowadzonym postępowaniem zaufania obywateli do organów państwa"[65]. Wnikliwe i szybkie załatwianie spraw sprzyja pozyskiwaniu zaufania, podczas gdy każda przewlekłość i powierzchowność rodzi nieufność[66]. Bezczynność organu (przewlekłe prowadzenie postępowania) świadczy o nieporadności, niekompetencji administracji publicznej i jest to patologiczny stan, który może „(...) skutkować niepotrzebnym zwiększeniem kosztów i podważać zaufanie obywateli do

[63] Natomiast sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a.), tj. od ręki, natychmiast.

[64] Zob. J. Borkowski, *Zasady podstawowe*..., s. 44.

[65] Zob. wyrok NSA z 29.11.2002 r., II SA 2578/01, CBOSA; a także: wyrok WSA w Gdańsku z 27.03.2008 r., II SAB/Gd 3/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 8.06.2016 r., I SAB/Wa 498/16, CBOSA.

[66] J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie*..., s. 103.

organów państwa"[67]. Trudno oczekiwać, aby organ nieradzący sobie z postępowaniem budował lub umacniał autorytet administracji publicznej, państwa, zyskując zaufanie jego obywateli.

Decyzja administracyjna nie jest jedynym możliwym sposobem zakończenia postępowania administracyjnego. Władcze oraz jednostronne rozstrzygnięcie organu może zostać zastąpione przez ugodę administracyjną zawartą między stronami – już chociażby z tej przyczyny zasada ugodowego załatwiania spraw przyczynia się do pozyskiwania zaufania. Ugoda zastępująca akt administracyjny cechujący się ww. przymiotami stanowi przejaw koncyliacyjnej metody załatwiania spraw i pozostaje w ścisłym związku z wieloma zasadami ogólnymi postępowania, w tym także z zasadą budzenia zaufania[68]. Nie bez znaczenia jest tutaj fakt, że strony postępowania bardziej identyfikują się z ugodą aniżeli z decyzją administracyjną, co przyczynia się do szybszego i pełniejszego jej wykonania, bez potrzeby stosowania przymusu administracyjnego[69]. Organ, skłaniając strony do zawarcia ugody, aktywizuje je w toku postępowania, w którym wypracowują one wspólne stanowisko, dążą do kompromisu, i – w wyniku wzajemnych ustępstw – mogą zażegnać spór o fakty[70]. Działania organu do tej pory władcze przyjmują przy ugodzie postać działań głównie organizatorskich – organ stwarza stronom warunki do wypracowania wspólnego stanowiska, zachęcając je do podjęcia ugody i następnie zatwierdza dokonane w sprawie ustalenia.

Mocą noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego zasada ugodowego załatwiania spraw została rozszerzona o konieczność dążenia przez organy do polubownego załatwiania spraw przez

[67] R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych*..., s. 229. W doktrynie podkreśla się wprost, że „zaufania do władz publicznych nie można wzbudzić, jeżeli sprawy będą załatwiane nieterminowo. (...) Niezałatwienie sprawy w terminie narusza zasadę praworządności (...), a jednocześnie takie postępowanie nie będzie budziło zaufania do władz publicznych", H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne*..., s. 125.

[68] Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, *Art. 13* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 49.

[69] A. Burzy, *Zasada ugodowego załatwiania spraw* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 53.

[70] J. Borkowski, *Zasady podstawowe*..., s. 32.

podejmowanie czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Dlatego obecnie bardziej adekwatną nazwą dla normy wyrażonej treścią przepisu art. 13 k.p.a. wydaje się być zasada polubownego załatwiania spraw. Integruje ona bowiem instytucje ugody oraz mediacji. U podstaw wprowadzonej zmiany legło zwiększenie możliwości polubownego rozwiązywania kwestii spornych w postępowaniu administracyjnym i zmiana ta „(...) stanowi wyraz dążenia do ograniczenia postrzeganej formalistycznie władczości działań administracji oraz do realnego zwiększenia zaufania stron do organów administracji publicznej i wydawanych przez nie rozstrzygnięć”[71]. W konsekwencji zasada polubownego załatwiania spraw wprowadziła poza ugodą, będącą alternatywnym wobec decyzji sposobem załatwienia sprawy, konstrukcję mediacji jako formy kompromisowego wypracowania treści rozstrzygnięcia[72].

Zasada polubownego załatwiania spraw obejmuje swoim zakresem relację między stronami postępowania oraz między tymi stronami (stroną) a organem administracji publicznej. Bardziej znacząca, z punktu widzenia pozyskiwania zaufania, wydaje się druga z zarysowanych sytuacji. Dopóki w ramach mediacji dokonywane są ustalenia mieszczące się w granicach prawa, dopóty organ wysuwa wobec strony propozycje, idzie na ustępstwa i poszukuje kompromisowych dróg rozstrzygnięcia sprawy. Jego propozycje równoważą postulaty i wnioski stron. Podjęcie mediacji w tym układzie procesowym prowadzi w gruncie rzeczy do zrównania organu i strony (stron) – następuje tutaj zniwelowanie nadrzędnej pozycji organu na rzecz mediatora prowadzącego mediację. Nie przejmuje on oczywiście kompetencji do załatwienia sprawy, która nadal jest załatwiana przez organ, ale strona ma pewność, że ustalenia zawarte w granicach obowiązującego prawa wiążą organ w tym sensie, że załatwia on sprawę zgodnie z wypracowanymi ustaleniami.

Charakterystyczną cechą postępowania administracyjnego jest jego inkwizycyjność, której istotę – zdaniem A. Gilla – oddaje zasada ogólna

[71] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[72] Zob. Rządowy projekt ustawy..., druk nr 1183.

pisemności wyrażona w art. 14 k.p.a.[73]. Nakłada ona na organ administracji publicznej obowiązek dokumentowania w formie pisemnej (lub dokumentu elektronicznego) całego przebiegu procesu administracyjnego[74]. Ustawodawca wprowadza od niej wyjątki, ale tylko w sytuacji, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Ale nawet wtedy treść oraz istotne motywy ustnego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 k.p.a.) w formie pisemnej.

Wpływ zasady pisemności i jej znaczenie dla pozyskiwania zaufania są znaczące. Po pierwsze, „(...) w świadomości społecznej ciągle jeszcze dokument pisany budzi większe zaufanie niż ustne ogłoszenie rozstrzygnięcia czy nawet dokument elektroniczny doręczony za pośrednictwem komunikacji elektronicznej"[75]. Po drugie, udokumentowany w formie pisemnej przebieg postępowania (akta sprawy administracyjnej) przesądza o zgodności z prawem postępowania przed organem drugiej instancji, a także umożliwia wszechstronną kontrolę prawidłowości całego toku prawnego[76]. Po trzecie, zasada pisemności w pewnym sensie łagodzi asymetryczną, nadrzędną pozycję organu względem stron i uczestników postępowania, eliminując podejmowanie czynności procesowych w sposób dorozumiany. Brak stwierdzenia tych czynności na piśmie stanowi o ich nieskuteczności – dotyczy to także działań organów. Po czwarte, jeżeli wyrazem zasady pisemności jest metryka sprawy, to wskazywanie w jej treści wszystkich osób, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określenie wszystkich podejmowanych przez te osoby czynności (art. 66a § 2 k.p.a.), umacnia poczucie transparentności i może w ten sposób generować zaufanie uczestników postępowania, a zwłaszcza jego stron, do władzy publicznej.

Wskutek wejścia w życie „Konstytucji dla biznesu" – pakietu ustaw obejmujących regulacje z zakresu działalności gospodarczej – zasa-

[73] A. Gill, *Zasady postępowania...*, s. 186.

[74] C. Martysz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Wokół problematyki dokumentu. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi*, red. T. Widła, Katowice 2005, s. 147.

[75] J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie...*, s. 103.

[76] Zob. J. Borkowski, *Zasady podstawowe...*, s. 45.

dy ogólne postępowania administracyjnego wzbogaciły się niedawno o nową regułę przewodnią – zasadę oceny urzędów administracyjnych. Mocą przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej[77], do treści k.p.a. dodano art. 14a, zgodnie z którym organy administracji publicznej umożliwiają stronom ocenę działania urzędów kierowanych przez te organy, w tym pracowników tych urzędów.

Z uzasadnienia projektu ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców[78] wynika, że wprowadzenie ogólnej zasady oceny urzędów do systemu prawa miało na celu umożliwienie stronom postępowań administracyjnych zwrócenie uwagi na pojawiające się w urzędach problemy oraz możliwość przedkładania propozycji nowych rozwiązań, co w efekcie będzie stanowić istotną wartość dodaną dla polskiej administracji publicznej i przyczyni się do poprawy relacji między organami administracyjnymi a obywatelami[79]. Długofalowym i oczekiwanym rezultatem stworzenia stronom warunków umożliwiających wartościowanie działania urzędów administracyjnych będzie pełniejsza realizacja wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności zapewnienie działania sprawności i rzetelności instytucjom publicznym, o których mowa w preambule ustawy zasadniczej[80].

Jakkolwiek więc za *ratio legis* tego przepisu przemawiają aspekty o doniosłym znaczeniu aksjologicznym, to jednak zarówno sama redakcja zasady wyrażonej w art. 14a k.p.a. oraz brak przepisów gwarantujących jej pełną realizację muszą budzić uzasadnione wątpliwości i stawiają pod znakiem zapytania możliwość skutecznego osiągnięcia zakreślonych przez projektodawcę zmian celów.

Pierwszą wątpliwością, która nasuwa się w trakcie analizy zasady oceny urzędów administracyjnych, jest jej stosunek do regulacji dotyczących

[77] Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

[78] Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

[79] Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, druk nr 2055, s. 4.

[80] Tamże, s. 4.

skarg i wniosków, gdyż ustawodawca nie przesądził, czy regulacje te powinny być traktowane wobec siebie jako komplementarne. W tej sytuacji można nawet dojść do wniosku, że zasada wyrażona w art. 14a k.p.a. konkuruje z postępowaniem odrębnym uregulowanym w dziale VIII tego aktu normatywnego. Przedmiotem skarg i wniosków może być m.in. zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez organy (art. 227 k.p.a.) bądź sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy tych organów (art. 241 k.p.a.), co przecież wedle uzasadnienia projektu zasady oceny urzędów stanowi jej zasadniczą treść. Podstawowa różnica między nimi jest taka, że postępowanie skargowo-wnioskowe zostało uregulowane w sposób kompleksowy i wyczerpujący (chociaż niewątpliwie rzuca się w oczy brak unormowania petycji), podczas gdy zasady oceny urzędów nie dookreślają żadne regulacje szczególne, czy to w postaci przepisów ustawowych zawartych w k.p.a. czy w formie upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego.

Tutaj z kolei napotykamy drugi problem, jakim jest możliwość, a właściwie jej brak, realizacji dyspozycji normy wyrażonej w art. 14a k.p.a. Otóż skoro w ustawie nie ma przepisów traktujących o sposobie dokonywania oceny urzędów oraz – co bardziej znamienne – brakuje w niej regulacji sposobów, jak również przepisów gwarantujących implementację efektów tych ocen, to oznacza to, że wdrożenie przepisu art. 14a k.p.a. pozostawiono wyłącznie dobrej woli urzędników administracji publicznej. A to z kolei prowadzi do wniosku, że nie zawsze będzie on respektowany.

Wobec tego w tym miejscu trzeba ustalić ewentualne konsekwencje naruszenia przez organ zasady oceny urzędów. Otóż nie wydaje się, żeby w obecnym brzmieniu zasada ta wyznaczała organowi sposób postępowania wpływający na legalność rozstrzygnięcia. Trudno też doszukiwać się w niej wzorca kontroli oceny działania organu dokonywanej przez sąd administracyjny. Oznacza to, że posiada ona charakter wyłącznie techniczno-procesowy i nie przesądza o zgodności z prawem ani prowadzonego postępowania, ani zapadłego w sprawie aktu administracyjnego. Zatem brak możliwości oceny działania organu bądź negatywna ocena tego działania mogą jedynie odnosić skutki wewnątrzadministra-

cyjne i spowodować wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec pracownika albo stanowić podstawę do złożenia skargi lub wniosku.

Kolejnym zagadnieniem jest zakres podmiotowy i przedmiotowy przepisu art. 14a k.p.a. Mianowicie trzeba postawić pytanie, czy dotyczy on wyłącznie tych podmiotów, które legitymują się w sprawie interesem prawnym lub obowiązkiem, a także: czy obejmuje możliwość oceny działań organów wyłącznie w postępowaniach administracyjnych, czy dotyczy działania administracji *sensu largo* – wykonywania administracji publicznej w zróżnicowanych rodzajowo formach. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że zakresem art. 14a k.p.a. objęto strony uczestniczące w sformalizowanych postępowaniach jurysdykcyjnych. Jeżeli tak, to po pierwsze, pod dyspozycję omawianej normy nie podpadają żadne inne prawne formy działania administracji, po drugie, wartościowania działania urzędów mogą dokonywać wyłącznie strony postępowań administracyjnych. W tej sytuacji ani podmioty na prawach stron, ani biegli czy świadkowie nie będą dysponentami uprawnienia do oceny działania urzędów oraz ich pracowników.

Najbardziej interesującym nas problemem jest relacja zasady oceny urzędów do zasady budzenia zaufania. Są one w moim przekonaniu ściśle skorelowane, ponieważ pierwsza z nich zdaje się wzmacniać dyrektywę postępowania wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. W świetle poczynionych wcześniej ogólnych spostrzeżeń można stwierdzić, że zasada budzenia zaufania oznacza przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej. Tylko postępowanie administracyjne i wieńcząca je decyzja odpowiadające tym wymogom mogą wzbudzać zaufanie obywateli także wówczas, gdy nie uwzględniają ich żądań. Jest to wprawdzie spore uproszczenie treści tej zasady, ale zdaje się ono dobrze oddawać jej istotę. Konsekwentnie sam fakt istnienia zasady wyrażonej w art. 14a k.p.a. niejako „wymusza" na urzędniku prowadzącym postępowanie i wydającym decyzję czynienie tego w sposób sprawny, sprawiedliwy oraz praworządny, gdyż jedynie taki sposób działania organu może zostać uznany za spełniający wymogi rzetelnego i stwarza – przynajmniej teoretycznie – podstawy do jego pozytywnej oceny. Już zatem w momencie wszczęcia postępowania urzędnik, antycypując

przyszłą ocenę swojego działania, powinien prowadzić postępowanie oraz podejmować czynności w sprawie tak, aby uzyskać jak najlepsze oceny. A to z kolei będzie możliwe, jeśli jego działanie – jako praworządne i sprawiedliwe – będzie uwzględniało standardy oraz wartości konstytuujące zasadę budzenia zaufania[81]. Ale, co wymaga wyraźnego zastrzeżenia, jest to możliwe dopiero wtedy, gdy organ nie tylko stosuje przepis art. 14a k.p.a., lecz również skutecznie wdraża uzyskaną od strony informację zwrotną odnośnie do swojego działania. Niestety, obecny kształt regulacji zasady oceny urzędów nie zdaje się stwarzać ku temu dostatecznie sprzyjających warunków i podstaw.

Osadzona w normach ustawy zasadniczej zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.), rozumiana jako prawo do dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, ma fundamentalne znaczenie dla ochrony interesów prawnych oraz realizacji uprawnień stron ogólnych postępowań jurysdykcyjnych. Związek zasady dwuinstancyjności z zasadą budzenia zaufania jest bardzo silny ponieważ – jak wskazuje I. Niżnik-Dobosz – druga z wymienionych zasad ogólnych „(...) generuje instytucje, które muszą zapewnić podmiotowi administrowanemu obiektywną weryfikację aktu stosowania prawa, czyli decyzji wydanej przez organy administracji publicznej, i to zarówno w obrębie systemu ustrojowego administracji publicznej, jak i poza nim, przed sądami administracyjnymi lub odpowiednio powszechnymi”[82].

Do wspomnianych przez Autorkę instytucji należą środki zaskarżenia aktów administracyjnych wydawanych w toku postępowania, a w szcze-

[81] W literaturze podkreśla się, że „niewątpliwie czynnikiem wpływającym na pogłębienie zaufania obywateli do organów państwa jest zapewnienie wysokich standardów zawodowych i etycznych pracowników pracujących w organach administracji publicznej. Służy temu odpowiedni system rekrutacji oraz złożony system weryfikacji wykonywanych obowiązków służbowych”, P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 79. Zatem ocena pracy urzędów i ich pracowników bezpośrednio wpływa na poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych.

[82] I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 567.

gólności zwykłe środki prawne w postaci odwołania oraz wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oba środki należą do konstytutywnych elementów systemu ochrony praw jednostki i oba należy „(...) zaliczyć zarówno do gwarancji prewencyjnych, jak i gwarancji represyjnych ochrony praw jednostki wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej"[83]. Wniesienie odwołania skutkuje przeniesieniem sprawy do drugiej instancji, przed oblicze innego organu niż ten, który wydał kwestionowany akt administracyjny. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest natomiast środkiem niedewolutywnym, sprawa pozostaje w tym przypadku w tej samej instancji (przed tym samym organem), ale rozpoznaje ją po raz wtóry inny urzędnik lub – jeżeli decyzję wydaje organ kolegialny – inny skład.

W obowiązującym stanie prawnym większość postępowań odwoławczych toczy się według modelu dewolutywnego, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zyskuje coraz większą przychylność ustawodawcy. Świadczy o tym ostatnia zmiana treści art. 15 k.p.a., jak również zwiększanie liczby środków niedewolutywnych określonych w ustawach szczególnych. Motywy, którymi kieruje się tutaj ustawodawca, są różne, przy czym zasadniczą rolę odgrywają takie aspekty, jak: uwarunkowania ustrojowe (brak organu wyższego stopnia); niezależność organu, któremu powierzono kompetencje orzecznicze[84], czy podyktowana polityką administracyjną lub innymi, często niejasnymi względami „(...) chęć, niewynikająca z uwarunkowań ustrojowo-organizacyjnych, skumulowania całości rozstrzygnięcia sprawy (w obu instancjach) w gestii jednego tylko organu"[85].

W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, co jest nie bez znaczenia dla tych rozważań, zarysował się rozdźwięk w sposobie rozumienia konstytucyjnych podstaw administracyjnego toku instancji. Chodzi mianowicie o art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda

[83] B. Adamiak, *Właściwość instancyjna w postępowaniu podatkowym* [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 24.

[84] P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 616–623.

[85] P. Dąbrowski, *Niedewolutywność środka...*, s. 624.

ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Posługując się maksymalnym uproszczeniem, można zauważyć, że problem dotyczący wykładni art. 78 Konstytucji RP ogniskuje się wokół znaczenia pojęcia „pierwsza instancja" i wynikających z tego implikacji dla modelu odwoławczego, a w szczególności zagadnienia, czy fakt istnienia pierwszej instancji zakłada wymóg istnienia instancji drugiej, hierarchicznie nadrzędnej[86]. Rozstrzygnięcie tego problemu jurydycznego jest kluczowe dla postrzegania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jeżeli przyjmiemy, że z art. 78 Konstytucji nie wynika wymóg przeniesienia sprawy do wyższej, drugiej instancji, to *ipso facto* oznacza to, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest w istocie równoważny odwołaniu.

Na tym tle rodzą się następujące pytania: 1) czy można z pełnym przekonaniem powiedzieć, że zasada dwuinstancyjności realizuje zasadę budzenia zaufania, oraz 2) w przypadku twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy rodzaj środka prawnego (dewolutywny lub niedewolutywny) może mieć znaczenie dla stopnia realizacji zasady wyrażonej przepisem art. 8 § 1 k.p.a.?

W mojej ocenie nie ma wątpliwości, że sam fakt możliwości wniesienia środka prawnego od rozstrzygnięcia organu sprzyja pozyskiwaniu zaufania do władzy publicznej, choć oczywiście samo uruchomienie możliwości prawnej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy nie kształtuje jeszcze materialnoprawnej sytuacji jednostki[87]. Warto zwrócić uwagę, że genetycznie cała procedura administracyjna opiera się na konstrukcji rekursu hierarchicznego, który stanowiąc formę (rodzaj)

[86] Najbardziej rozdźwięk w stanowiskach uwidocznia się w pracach Z. Kmieciaka i J. Zimmermanna. Zob. np. Z. Kmieciak, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2012/5; Z. Kmieciak, *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013/2; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 303–313; J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 191–214.

[87] B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 203.

zaskarżenia działania władzy, obrósł następnie innymi instytucjami procesowymi tworzącymi ogólne postępowanie jurysdykcyjne[88]. Sam fakt dopuszczalności zakwestionowania aktu administracyjnego należy do istoty postępowania administracyjnego i wyposaża strony tych postępowań w możliwość zainicjowania weryfikacji skierowanych do nich jednostronnych i władczych rozstrzygnięć. W tej sytuacji możliwość uruchomienia środka prawnego przełamującego nieodzowność aktu administracyjnego budzi zaufanie do władz publicznych.

Zarazem nie mniej istotną kwestią jest to, w którym z postępowań, tzn. inicjowanych wniesieniem środka dewolutywnego czy niedewolutywnego, nastąpi pełniejsza realizacja zasady budzenia zaufania. Zdaniem W. Chróścielewskiego „(...) całkowicie błędne jest (...) twierdzenie, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ze względu na brak dewolutywności jest nieskuteczny. Umożliwia on naprawienie organowi, który wydał decyzję, własnych błędów bez uruchamiania kosztownego i długotrwałego postępowania sądowoadministracyjnego”[89]. Wymaga podkreślenia, że Autor dokonuje oceny skuteczności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, praktycznie zrównując go w tym aspekcie z odwołaniem jako środkiem dewolutywnym. Jeżeli wspomnianą skuteczność rozumieć jako osiągnięcie celów postępowania odwoławczego, to należy podzielić cytowany pogląd, chociaż nadal kwestią otwartą pozostaje problematyka budzenia zaufania. W przypadku gdy zakwestionowana decyzja zostanie pozytywnie zreformowana, to z punktu widzenia jej adresata bez znaczenia jest, wskutek jakiego środka – dewolutywnego czy niedewolutywnego – do tego doszło. Ale zasadnicze pytanie brzmi: czy w sytuacji, gdy organ po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy utrzymuje w mocy negatywną dla strony (stron) decyzję organu pierwszej instancji, dla budowy zaufania ma znaczenie rodzaj środka prawnego. Otóż sądzę, że dla pozyskania zaufania bardziej optymalne jest przeniesienie postępowania do innego organu niż ten, który wydał

[88] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 191.

[89] W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017, s. 86.

zaskarżoną decyzję, nawet jeżeli po wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzję wydaje inny urzędnik lub skład. Prawdą jest, że instytucja wyłączenia pracownika organu (członka organu kolegialnego) stanowi gwarancję bezstronności postępowania i w praktyce pozwala zredukować zarzut braku obiektywizmu przy rozpoznawaniu środków niedewolutywnych. Z kolei istotnymi argumentami uzasadniającymi tzw. spłaszczenie instancji są ekonomika procesowa i dynamizm spraw załatwianych w postępowaniu przed tym samym organem. Zatem te względy (gwarancje bezstronności, szybkość postępowania) mogą przemawiać za tym, aby uznać, że postępowania prowadzone w ramach wyjątków od zasady dwuinstancyjności realizują zasadę zaufania. Ale nadal jednak uważam, że w tych przypadkach może działać u stron proste skojarzenie, iż organ, który właśnie wydał zakwestionowaną (czyli najczęściej negatywną) decyzję, będzie wypowiadał się w tej sprawie jeszcze raz. Podstawowe znaczenie mają w tym przypadku czynniki psychologiczne. I choć oczywiście nie zawsze przeniesienie sprawy administracyjnej jest możliwe, to jednak sądzę, że dla generowania zaufania istotne jest, aby dwukrotne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ traktować na zasadzie wyjątku, a nie reguły.

Powyższe stanowisko wybrzmiewa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmuje się tutaj, że konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi niezmiernie istotny czynnik urzeczywistniania koncepcji sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji RP). W ocenie TK, niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co z całą pewnością stanowi przesłankę leżącą u podstaw konstytucyjnie gwarantowanego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji[90]. W swojej judykaturze Trybunał Konstytucyjny nie odmawia ustawodawcy prawa do regulacji niedewolutywnych środków zaskarże-

[90] Zob. wyrok TK z 16.11.1999 r., SK 11/99, OTK ZU 1999/7, poz. 158.

nia, ale podkreśla, że zasadą kierunkową jest to, iż środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny[91].

Postępowanie administracyjne wszczyna się w celu wydania aktu administracyjnego, który wymaga utrwalenia w obrocie prawnym. Od chwili, kiedy decyzja uzyskuje przymiot ostateczności (nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), wiąże organ oraz stronę (strony) i może podlegać weryfikacji tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych (art. 16 § 1 k.p.a.).

Jakkolwiek uzasadnieniem dla konieczności ochrony trwałości decyzji ostatecznych (prawomocnych) może być m.in. fakt, że powinny istnieć mechanizmy ochronne dla rozstrzygnięcia podejmowanego w zorganizowanym postępowaniu[92], to podstawowy „(...) powód wysuwany w doktrynie dla nadania decyzji mocy wiążącej czy prawomocności dostrzegany jest w samej naturze aktu administracyjnego, w którym dochodzi do autorytatywnego ustalenia wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego. Autorytatywność konkretyzacji, wynikająca z imperium przysługującego państwu, czyni niezbędnym istnienie określonego stopnia związania aktem, zawierającym tego rodzaju konkretyzację"[93].

Ogólnym celem zasady trwałości decyzji ostatecznych jest ochrona porządku prawnego oraz praw nabytych[94] w drodze stabilizacji skutków prawnych decyzji[95]. Trwałość decyzji kształtującej treść stosunku administracyjnoprawnego „(...) odnosi się nie tylko do stron postępowania ale również do organów administracyjnych, a decyzja taka dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób dopuszczalny

[91] Zob.: wyrok TK z 14.03.2006 r., SK 4/05, OTK-A 2006/3, poz. 29; wyrok TK z 19.09.2007 r., SK 4/06, OTK-A 2007/8, poz. 98; wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011/10, poz. 113.

[92] W. Piątek, *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 1033.

[93] W. Piątek, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 1033–1034.

[94] Wyrok NSA z 29.03.1996 r., III SA 335/95, CBOSA.

[95] Wyrok NSA z 31.05.1999 r., I SA/Wr 2083/96, CBOSA.

prawem, objęta jest domniemaniem mocy obowiązującej[96]. Przysługująca obywatelowi wzmocniona ochrona prawna wynika nie tylko z mocniejszej pozycji organu administracji publicznej względem niego, ale także z potrzeby stworzenia gwarancji ochrony pewności prawa i zaufania obywateli do działań Państwa i administracji publicznej"[97].

Powyższe, bardzo trafne, spostrzeżenie sądu administracyjnego zwraca uwagę na kilka istotnych kwestii. W pierwszej kolejności zasada trwałości decyzji, co było już wcześniej sygnalizowane, pozwala ugruntować oficjalną wypowiedź organu administracji publicznej i tutaj właśnie szczególnie mocno działa zasada zaufania[98]. U adresatów rozstrzygnięć powstaje przekonanie, że organ w sposób dowolny nie zmieni decyzji, która już raz weszła do obrotu prawnego, a jeżeli w ogóle do tego dojdzie, to wyłącznie na podstawie ściśle określonych przesłanek ustawowych. Następnie konsekwencją zasady trwałości decyzji jest domniemanie jej legalności. Dopóki decyzja nie zostanie wzruszona, dopóty korzysta z domniemania prawidłowości, obowiązuje i jest wykonalna. Z tego względu zasada trwałości decyzji idzie w parze z zasadą ochrony praw nabytych oraz umacnia zaufanie obywateli do organów administracji publicznej[99].

Zatem istnieje ewidentny związek tej zasady z zasadą budzenia zaufania. Jak wyjaśnia T. Woś, ochrona mocy wiążącej w czasie decyzji administracyjnej stwarza gwarancje pewności i realności konkretyzacji praw i obowiązków w sferze prawa administracyjnego i w związku z tym nie może być interpretowana w oderwaniu od pozostałych zasad ogólnych, w tym zasady budzenia zaufania[100]. Przy czym relacji tych zasad nie

---

[96] W orzecznictwie wskazuje się, że obywatel ma prawo przypuszczać, iż dokonywane wobec niego czynności, przez będący emanacją państwa organ, czy inną jednostkę do tego upoważnioną, są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, wyrok NSA z 5.12.2005 r., I OSK 208/05.

[97] Wyrok WSA w Lublinie z 7.11.2007 r., II SA/Lu 431/07, CBOSA.

[98] J. Łętowski, *Zasada zaufania...*, s. 562.

[99] A. Miruć, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 542.

[100] T. Woś, *Glosa do wyroku NSA z 21.01.1988 r., IV SA 859/87*, OSP 1991/4, poz. 95, s. 181–182.

sprowadzałbym do problematyki ich interpretacji. Zasada trwałości decyzji służy realizacji wartości, jaką jest zaufanie do organów państwa i zaufanie do prawa[101], i w tym znaczeniu prawidłowa realizacja zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych (prawomocnych) pozyskuje zaufanie uczestników postępowania (stron) do władzy publicznej.

Oczywiście zasada trwałości decyzji doznaje ograniczeń w postaci możliwości uruchomienia trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego zmierzających do wzruszenia decyzji dotkniętych wadliwością określoną w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych bądź zmiany decyzji niewadliwych dokonywanej ze względów celowościowych. Pozostawienie w obrocie prawnym decyzji wadliwej narusza interes publiczny i może skutkować podważaniem zaufania do organów państwa, ponieważ dalsze trwanie wadliwego aktu administracyjnego radykalnie godzi w podstawy praworządności. Usunięcie z obrotu prawnego tego rodzaju decyzji może budować zaufanie do organów władzy publicznej, ale istnieje tutaj kilka zmiennych, które należy uwzględnić jako mogące mieć wpływ (w różnych konfiguracjach) na stopień realizacji zasady wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. Przede wszystkim istotna jest treść weryfikowanego rozstrzygnięcia, tzn. czy jest ono pozytywne czy negatywne dla strony postępowania. Ponadto rodzi się pytanie, czy wadliwość aktu administracyjnego była spowodowana działalnością organu, który wydał ten akt, oraz czy tryb nadzoru uruchamiany jest z urzędu czy na wniosek. Ważny jest sposób, w jaki doszło do naruszenia porządku administracyjnego, ponadto inaczej będzie odbierane przez stronę wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu zobowiązującego, a inaczej aktu uprawniającego. W tym ostatnim przypadku kluczową rolę odegra racjonalne i rzeczowe, a przez to przekonujące, wyjaśnienie przesłanek, którymi kierował się organ, wzruszając określony akt – tylko w ten sposób nie nastąpi obniżenie poziomu zaufania.

Powyższe uwagi dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego prowadzą do dwóch wniosków. Pierwszy z nich ma charak-

[101] Zob. M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem,* Lublin 1992, s. 116.

ter bardziej ogólny i wskazuje, że właściwie wszystkie zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego są ze sobą w mniejszym lub większym stopniu powiązane, ponieważ wspólnie realizują podstawowy cel postępowania administracyjnego. Jest nim prawidłowe załatwienie indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej z poszanowaniem ochrony praw jednostek oraz interesu publicznego. Drugi wniosek stanowi uszczegółowienie pierwszego wniosku i *explicite* wpisuje się w przedmiot prowadzonych rozważań. Jego centralnym punktem jest twierdzenie, zgodnie z którym zasada budzenia zaufania znajduje zastosowanie w powiązaniu ze wszystkimi pozostałymi zasadami ogólnymi. Innymi słowy, każda z zasad ogólnych, w mniejszym lub w większym stopniu, może – jeśli tylko jest prawidłowo stosowana – służyć jako konstrukcja (norma) pozyskująca i generująca zaufanie do władzy publicznej. Dlatego naruszenie którejkolwiek z tych zasad będzie skutkowało podważaniem zaufania do organów administracyjnych. Przy czym bez znaczenia jest tutaj to, czy naruszenie jest celowym działaniem organu, czy wynika z jego niedbałości lub niekompetencji[102]. W każdej tego rodzaju sytuacji nastąpi zaprzeczenie dyrektywy postępowania określonej w art. 8 k.p.a.

3. Wszczęcie postępowania

Choć ochrona zaufania jest i powinna być realizowana także poza sformalizowanymi postępowaniami jurysdykcyjnymi, to właśnie w ogólnym postępowaniu administracyjnym znajduje się największa liczba regulacji pozwalających pozyskiwać i umacniać zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, a zatem regulacji pełniących wobec zasady zaufania funkcje o charakterze gwarancyjnym. Zagadnieniem warunkującym możliwość generowania zaufania w procedurze administracyjnej jest zawisłość sprawy administracyjnej oraz ustanowienie proceduralnych relacji organu administracyjnego i uczestników postępowania.

[102] H. Dzwonkowski, *Art. 121* [w:] *Ordynacja podatkowa*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2013, s. 624. Wprawdzie pogląd ten został sformułowany w odniesieniu do zasad postępowania podatkowego, ale nie ma uzasadnionych przyczyn, aby kwestionować jego trafność na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego.

Relacja ta powstaje z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego, wraz z którym po stronie organu rodzi się obowiązek wydania decyzji[103], i trwa aż do jego zakończenia, kiedy to więzi procesowe między podmiotami postępowania ustępują miejsca stosunkowi materialnoprawnemu wiążącemu organ oraz stronę (strony) dotychczasowego toku prawnego.

Kluczową cezurę w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym, od której należy mówić o konieczności realizacji przez organy dyrektywy postępowania określonej w art. 8 k.p.a., stanowi moment wszczęcia tego postępowania. Od chwili jego zainicjowania – bez względu na to, w jaki sposób do tego doszło – na organie ciąży obowiązek podejmowania działań prowadzących do pozyskania zaufania uczestników procesu administracyjnego, ale także przynajmniej część przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczających sposób zachowania organów w obrębie samego wszczęcia postępowania, może być uznanych za generujące zaufanie do władzy publicznej.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że samo wszczęcie postępowania i towarzyszące mu czynności procesowe (np. badanie właściwości organu czy ustalenie podmiotów legitymujących się w sprawie interesem prawnym) przesądzają o prawidłowości toku postępowania i mogą mieć istotny wpływ na legalność decyzji administracyjnej. Już chociażby z tej przyczyny zainicjowanie postępowania rysuje się jako znaczące z punktu widzenia ochrony zaufania – tutaj organ może rozpocząć budowę zaufania, które następnie będzie umacniał w dalszym jego toku. To spostrzeżenie jest jednak zbyt ogólne. Skoro wszczęcie postępowania jest zespołem norm wyznaczających wstępne czynności organu o charakterze merytorycznym i formalnym, które początkują bieg postępowania[104], to można wyabstrahować spośród nich czynności możliwie najpełniej realizujące zasadę budzenia zaufania.

[103] Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 73.

[104] R. Hauser, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998/1, s. 3.

Na tym polu zwraca uwagę przepis art. 61 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć. Jest to regulacja nietypowa, ponieważ stanowi wyjątek od zasady dyspozycyjności wyznaczanej przez normy administracyjnego prawa materialnego[105] i w związku z tym ustawodawca łagodzi ją w dwóch momentach: po pierwsze, koniecznością uzyskania jednoznacznej zgody strony na dalsze prowadzenie zainicjowanego w ten sposób postępowania, po drugie, przez oparcie szczególnego rodzaju wszczęcia postępowania na konstrukcji uznania administracyjnego. Jak wskazuje G. Łaszczyca, „uznanie to nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Szczególną funkcję eliminowania dowolności zachowania organu administracji publicznej w tej materii przypisać można zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.)"[106].

W doktrynie podkreśla się, że wszczęcie postępowania w trybie art. 61 § 2 k.p.a. powinno być poprzedzone tzw. przedprocesowym postępowaniem wyjaśniającym, w którym organ dokonuje badania i rozważania kilku zasadniczych kwestii. Najpierw „organ powinien ustalić, czy stwierdzone (znane mu) okoliczności stanu faktycznego uzasadniają przypuszczenie, że może on być przedmiotem regulacji prawnej (...). Po drugie, organ powinien stwierdzić, kto będzie stroną przyszłego postępowania. Po trzecie, organ powinien zbadać swoją właściwość, swoją bezstronność oraz bezstronność pracowników, którym powierzono prowadzenie danego postępowania. Po czwarte wreszcie, wymaga ustalenia, komu przepisy prawa materialnego przyznają prawo inicjatywy procesowej"[107]. W przypadku pozytywnej odpowiedzi organ będzie mógł wszcząć postępowanie w sposób określony w art. 61 § 2 k.p.a., co przyczyni się do wygenerowania tego zaufania. Wszczynając postępowanie,

[105] Zob. R. Hauser, *Wszczęcie postępowania...*, s. 5.

[106] G. Łaszczyca, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo" 2002/1, s. 69.

[107] Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego...*, s. 263.

organ będzie działał tutaj nie tyle za stronę tego postępowania, ile na jej rzecz, w jej szczególnie ważnym interesie. W tej sytuacji organ jawi się nie jako jednostronnie i władczo wkraczający w sferę uprawnień i obowiązków stron postępowań administracyjnych wykonawca zadań państwa, lecz jako strażnik lub opiekun tych interesów, czynnie zaangażowany w ich ochronę[108]. Nie ma więc wątpliwości, że wyjście przez organ z inicjatywą ukształtowania materialnoprawnej sytuacji podmiotu administrowanego wzbudzi lub umocni zaufanie do takiego działania organu, a przez to do władzy publicznej *in genere*.

Wszczynając postępowanie, organ administracji publicznej zobowiązany jest poczynić wymagane przepisami prawa ustalenia, które pozostają w bezpośrednim związku z realizacją zasady zaufania. Przede wszystkim organ, uwzględniając treść art. 28 k.p.a. w odniesieniu do przepisów prawa materialnego, określa krąg podmiotów legitymujących się w sprawie interesem prawnym i – zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. – zawiadamia je o wszczęciu postępowania. Ta czynność organu posiada kardynalne znaczenie dla zapewnienia legalności toku postępowania. Identyfikacja stron uczestniczących w procesie administracyjnym jest kluczowa dla prawidłowej realizacji podstawowego celu postępowania, jakim jest ustalenie prawnych konsekwencji obowiązującej normy prawa administracyjnego materialnego[109] i – w efekcie – ukształtowania administracyjnoprawnej sytuacji adresatów rozstrzygnięcia. Pominięcie strony przez organ podważa zaufanie do władz publicznych, ponieważ może wskazywać na intencjonalne i motywowane pozaprawnie działania organów bądź świadczy o chaotyczności funkcjonowania podmiotów administrujących, a przez to podważa ich kompetencje, stawiając pod znakiem zapytania zdolność do rzetelnego załatwiania spraw. Przeciwne

[108] W piśmiennictwie wskazuje się, że stosowanie art. 61 § 2 k.p.a. „(...) jest uzasadnione w sytuacjach, gdy nieprzeprowadzenie postępowania administracyjnego, a co za tym idzie, niewydanie decyzji administracyjnej kształtującej prawa lub obowiązki strony, spowodowałoby znaczne pogorszenie sytuacji prawnej strony, natomiast sama strona jest mimo posiadania przymiotu pełnej zdolności do czynności prawnych nieporadna, i nie zdaje sobie sprawy z konsekwencji braku swego działania w konkretnej sprawie", zob. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 118.

[109] M. Podleśny, *Zasada prawdy...*, s. 643.

postępowanie organu, tj. postępowanie zmierzające do pełnej identyfikacji stron procesu administracyjnego, włącza w jego obręb podmioty rzeczywiście zainteresowane treścią przyszłego rozstrzygnięcia, umożliwiając im podejmowanie czynności procesowych niepozostających bez wpływu na sposób (treść) ukształtowania ich sytuacji prawnej (np. zgłaszanie dowodów czy przeciwdowodów). Zawiadomienie o tym, że dany podmiot został uznany przez organ za stronę postępowania, otwiera temu podmiotowi możliwość realnej obrony i ochrony jego interesów, zatem sam fakt tego zawiadomienia nie jest indyferentny dla realizacji analizowanej zasady ogólnej.

Drugim istotnym zagadnieniem wymagającym niekiedy bardziej wnikliwego badania przez organ jest weryfikacja właściwości w celu ustalenia kompetencji szczególnej organu do załatwienia (określonej) sprawy administracyjnej. Z punktu widzenia zasady zaufania samo badanie, czy dany organ jest właściwy w danej sprawie, jest w gruncie rzeczy obojętne, ale konsekwencje (rezultaty) tego badania pełnią doniosłą rolę dla wzbudzania zaufania do organów administracyjnych i władzy publicznej. Nie chodzi przy tym oczywiście wyłącznie o to, że naruszenie przepisów dotyczących właściwości organu jest kwalifikowaną wadą aktu administracyjnego, przesądzającą o konieczności stwierdzenia jego nieważności, i jako takie nie wzbudza zaufania do władzy publicznej. Jest to ujęcie negatywne, tzn. wskazujące tylko, że dane działanie (lub zaniechanie) organu narusza istotę dyrektywy postępowania określonej w art. 8 k.p.a. W tym przypadku mam raczej na myśli działanie organu *explicite* generujące to zaufanie.

W obrębie czynności polegających na kontroli właściwości widzę kilka sfer, w których wspomniana sytuacja może mieć miejsce. Z faktu, że organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19 k.p.a.), wynika konieczność nieustannego sprawdzania – od wszczęcia postępowania do chwili podpisania (wydania) decyzji – czy organ jest (nadal) właściwy do załatwienia sprawy. W przypadku pierwotnej niemożności orzekania (podanie wszczynające postępowanie wniesiono do organu niewłaściwego) lub następczej utraty zdolności orzeczniczej (np. wskutek wyłączenia organu lub zmiany stanu normatywnego w toku postępowania), organ, który od początku był

niewłaściwy lub stał się niewłaściwy już w zawisłej sprawie administracyjnej, niezwłocznie przekazuje sprawę (podanie) do organu właściwego (po umorzeniu postępowania, jeżeli zostało ono wszczęte), zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie powinno zawierać uzasadnienie. Istotne jest przy tym, że podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisanego terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu (art. 65 § 1 i 2 k.p.a.).

Prawidłowa realizacja dyspozycji tego przepisu może w stopniu znaczącym przyczynić się do wygenerowania zaufania. Niezmierna obszerność regulacji prawa administracyjnego i związana z tym wielość podmiotów wyposażonych w kompetencje orzekania w sprawach administracyjnych, a także dynamika zmian stanu prawnego[110] powodują, że ustalenie organu właściwego w sprawie bywa skomplikowane. Wystarczy więc, że podmiot administrowany wniesie podanie do jakiegokolwiek organu administracyjnego i w tej sytuacji powstanie po stronie tego organu konieczność identyfikacji organu właściwego. Zwalnia to obywateli z wymogu dociekania oraz precyzyjnego ustalania właściwości organu, przerzucając ten obowiązek na administrację publiczną, a jedynym negatywnym następstwem jest wydłużenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie (w przypadku wniosku wszczynającego postępowanie)[111]. Ewentualnie konsekwencją wniesienia podania do organu niewłaściwego może być powstanie sporu o właściwość występującego zawsze

[110] W nauce administracji i prawa administracyjnego mówi się wprost o kryzysie prawa administracyjnego spowodowanego nadmierną jurydyzacją życia społecznego oraz permanentnym przeregulowaniem w obrębie tego prawa, zob. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego*..., s. 28–30.

[111] W celu uściślenia należy dodać, że przed nowelą grudniową Kodeksu postępowania administracyjnego przekazanie podania organowi właściwemu następowało w drodze postanowienia, na które służyło zażalenie. Konieczność odejścia od tej regulacji na rzecz czynności materialno-technicznej (wewnętrznej), niezaskarżalnej w toku instancji, uzasadniano m.in. nadmiernym formalizmem czynności przekazania podania. Zmiana stanu normatywnego w zakresie przekazania podania osłabiła uprawnienia procesowe stron (podmiotów wnoszących podanie), ponieważ „z perspektywy strony ocena organów co do ich właściwości w sprawie (sprawach) może być obecnie poddana weryfikacji dopiero na etapie odwołania od decyzji wydanej w sprawie", K. Kaszubowski, M. Pułło, *Problematyka zaskarżalności aktu przekazania sprawy według właściwości w świetle nowego brzmienia k.p.a.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013/1, s. 46.

w powiązaniu ze sprawą indywidualną[112]. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy organ, do którego przekazano podanie, uzna się – jako drugi – za niewłaściwy[113]. Rozbieżność co do właściwości organów w danej sprawie jest niepożądana, gdyż uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy, i w związku z tym powinna zostać wyeliminowana przez rozstrzygnięcie tego sporu. Zatem powstanie sporu o właściwość deprecjonuje zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, ale wyjście z tego impasu przez wskazanie organu właściwego do załatwienia sprawy może to zaufanie przywrócić. Nie bez znaczenia dla przywrócenia tego zaufania jest to, że do czasu rozstrzygnięcia sporu o właściwość organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu (art. 23 k.p.a.). Ustawodawca limituje wprawdzie te czynności do sytuacji wyjątkowych, lecz organ nie jest zawieszony w próżni i nie może pozostawać bierny w przypadku konieczności ochrony któregoś z tych interesów lub obu łącznie.

Pozostając przy zagadnieniu badania właściwości, należy zauważyć, że regulacją mogącą wzbudzać zaufanie jest unormowanie zawarte w art. 66 § 1 k.p.a. Przepis ten dotyczy sytuacji, w której wnoszący podanie zawiera w nim kilka różnych żądań, do których rozpoznania i rozstrzygnięcia właściwe są różne organy administracji publicznej. W takich przypadkach organ, do którego podanie wniesiono, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości, równocześnie zawiadamiając wnoszącego podanie, że w innych sprawach

[112] Zob. K. Defecińska, *Spory o właściwość*, „Samorząd Terytorialny" 2000/7–8, s. 100.

[113] Wskazuję tutaj na spór negatywny (co najmniej dwa organy administracyjne uważają się za niewłaściwe do załatwienia sprawy), ponieważ spory pozytywne (jednocześnie dwa lub więcej organów uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia sprawy) – jakkolwiek możliwe z teoretycznego punktu widzenia – w praktyce w zasadzie nie występują. Jeżeli jednak doszłoby do powstania sporu pozytywnego, to pomimo faktu, że spór ten uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie sprawy, mógłby paradoksalnie zostać poczytany przez stronę postępowania jako budujący zaufanie – oto bowiem organy „prześcigają" się w tym, aby załatwić sprawę administracyjną.

powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu[114]. Dodatkowo organ poinformuje wnoszącego podanie, że – stosownie do art. 66 § 2 k.p.a. – odrębne podanie złożone zgodnie ze wspomnianym zawiadomieniem w terminie 14 dni od daty doręczenia tego zawiadomienia, uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania. Jeżeli jeszcze organ wskaże wnoszącemu podanie, jakie organy są właściwe w sprawie, powinno to skutkować dodatkowym pogłębieniem i umocnieniem zaufania do władzy publicznej. Wprawdzie taki obowiązek nie wynika *expressis verbis* z przywołanych przepisów, ale biorąc pod uwagę treść art. 8 i 9 k.p.a., podmiot administrujący nie powinien pozostawać pasywny w ustaleniach i wskazaniach dotyczących właściwości innych organów[115].

Trzecim zasadniczym rodzajem badania towarzyszącym wszczęciu postępowania administracyjnego jest analiza i ocena kompletności podania inicjującego proces administracyjny[116]. Na elementy konstrukcyjne podania składa się co najmniej wskazanie osoby, od której ono pochodzi, jej adres i żądanie oraz dodatkowe wymogi ustalone w przepisach szczególnych (art. 63 § 2 k.p.a.)[117]. Wymagania co do treści oraz formy

[114] W myśl wyroku WSA w Warszawie z 24.05.2011 r., V SA/Wa 2845/10, CBOSA, organ – stosując art. 66 § 1 k.p.a. – nie ma obowiązku sporządzania odpisu podania i przekazywania go do właściwego organu, ma tylko obowiązek zawiadomić wnoszącego podanie o możliwości złożenia odrębnego podania do właściwego organu.

[115] Por. R. Stankiewicz, *Art. 66* [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 363.

[116] Podania, o których mowa w art. 63 § 1 k.p.a., obejmują m.in. żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia, a więc – mimo ich ulokowania w części ustawy dotyczącej wszczęcia postępowania (dział II, „Postępowanie", rozdział 1, „Wszczęcie postępowania") – znajdują one szersze zastosowanie, a więc nie tylko przy wnioskach inicjujących proces administracyjny.

[117] W wyroku WSA we Wrocławiu z 22.02.2017 r., II SA/Wr 580/16, CBOSA, wskazano, że zawarcie tych wymogów w piśmie „(...) z jednej strony urzeczywistnia zasadę ograniczonego formalizmu postępowania administracyjnego, z drugiej zaś, umożliwia organowi administracji publicznej dokonanie oceny, czy podanie pochodzi od osoby uprawnionej (strony lub uczestnika postępowania) a także, czy żądanie dotyczy sprawy załatwianej w drodze decyzji przez organy administracji. Zachowanie tych wymagań ma doniosłe znaczenie w fazie wszczęcia postępowania, gdy organ przeprowadza formalną i procesową ocenę podania i zawartego w nim żądania załatwienia sprawy administracyjnej, co jednak nie oznacza, że na późniejszych etapach postępowania nie muszą być one zachowane".

podań jednoznacznie wskazują na ograniczenie formalizmu ogólnego postępowania administracyjnego[118], stanowiąc przeciwwagę dla przesadnego zbiurokratyzowania[119] instytucji oraz urządzeń prawa procesowego, luzując jego nadmierny formalizm, co – jak pamiętamy – należy do podstawowych założeń (komponentów) zasady budzenia zaufania.

Uwzględnienie koncepcji ograniczonego formalizmu odnośnie do podań znajduje swoje uzasadnienie w tym, że w postępowaniu administracyjnym załatwia się „(...) wiele spraw mało złożonych, często wręcz drobnych"[120]. Powszechność postępowań administracyjnych oraz zakres spraw regulowanych przepisami prawa administracyjnego powodują, że biorą w nich udział najczęściej osoby bez znajomości przepisów prawa, niekiedy nieporadne w kontaktach z administracją publiczną. Może to skutkować i często skutkuje wnoszeniem niekompletnych podań[121]. Tutaj szczególnie mocno wybrzmiewa konieczność respektowania przez organy zasady udzielania informacji (art. 9 k.p.a.)[122], ale nieodzowne było także wprowadzenie przez ustawodawcę gwarancji umożliwiających konwalidowanie braków we wnioskach wszczynających postępowanie. Prawodawca wyszedł z założenia, że podanie może mieć po prostu pewne braki[123], lecz rzeczą organu jest jego weryfikacja i – w razie konieczności – podjęcie takich działań, które prowadziłyby do stworzenia możliwości ich uzupełnienia.

---

[118] Zob. J. Chmielewski, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy" 2015/2, s. 73 i przywołana tam literatura.

[119] Wskazuję na przesadne zbiurokratyzowanie, ponieważ „biurokratyczne załatwianie spraw oznacza załatwianie ich zgodnie z zasadami biurokracji, czyli organizacji biurokratycznej (jej klasyczny opis w powiązaniu z władzą racjonalno-legalną dał M. Weber), która to organizacja jest niczym innym jak materializacją koncepcji państwa prawnego", J. Supernat, *Biurokratyczne załatwienie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata* i *de lege ferenda* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 772.

[120] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 173.

[121] Oczywiście nie ułatwia tego także wiele, niekiedy bardzo rozbudowanych, wymagań określonych w przepisach szczególnych, które powinny zostać dołączone do wniosku wszczynającego postępowanie.

[122] Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z 25.09.2008 r., IV SA/Gl 242/08, CBOSA.

[123] Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 174.

Podanie inicjujące postępowanie może być dotknięte zasadniczo dwoma rodzajami braków: usuwalnych i nieusuwalnych. Brakiem nieusuwalnym, niepodlegającym konwalidacji, jest niewskazanie adresu wnoszącego podanie w przypadku, gdy nie ma możności ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych. Wówczas podanie pozostawia się bez rozpoznania (art. 64 § 1 k.p.a.). Jeżeli natomiast podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy – stosownie do art. 64 § 2 k.pa. – wezwać wnoszącego do usunięcia tych braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (braki usuwalne). Stosowanie tych przepisów ma kardynalne znaczenie dla wzbudzania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Braki formalne podania nie tamują w sposób trwały postępowania, zaś ich uzupełnienie otwiera drogę do nadania sprawie biegu oraz jej merytorycznego rozpoznania. Dodatkowo istotna jest zakresowa pojemność art. 64 § 2 k.p.a. wynikająca ze sposobu redakcji (treści) tego przepisu. Przyjmuje się, że zwrot normatywny „innych wymagań ustalonych w przepisach prawa" powinien być rozumiany szeroko i dotyczy wielu różnych rodzajowo aspektów, do których należą m.in. niedołączenie pełnomocnictwa lub załączenie pełnomocnictwa wadliwego, brak podpisu wnoszącego podanie, wniesienie podania bez wzoru, jeżeli był on wymagany, czy brak dostatecznie klarownego wyartykułowania żądania[124]. W orzecznictwie podkreśla się, że zasada budzenia zaufania do organów władzy publicznej i zasada prawdy obiektywnej nakazują wszystkie przypadki wnoszenia podań sformułowanych nieprecyzyjnie, niezrozumiale i niezręcznie traktować indywidualnie[125] i wzywać wnoszącego podanie do jego sprecyzowania. Zatem przepis art. 64 § 2 k.p.a. służy ochronie zaufania, z tym że równolegle zasada budzenia zaufania odgrywa szczególną rolę w jego interpretacji. Zdaniem W. Tarasa, ta zasada wynika nie tylko z art. 8 k.p.a., ale „(...) także z innych przepisów prawnych zawierających skierowany do organów administracji nakaz prowadzenia postępowania lub dokonywania innych czynności w sposób, którego efektem będzie zwiększenie zaufania obywateli w odniesieniu do jego

[124] Zob. J. Chmielewski, *Pozostawienie podania...*, s. 76–77.
[125] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 28.10.2014 r., II SA/Bk 775/14, CBOSA.

stanu sprzed wszczęcia postępowania lub podjęcia danej czynności"[126]. Do tych przepisów zalicza się art. 64 § 2 k.p.a., którego stosowanie dało asumpt do sformułowania cytowanego poglądu.

Wniesienie kompletnego podania lub uzupełnienie jego braków w przypisanym terminie wszczyna postępowanie administracyjne, w którym może uczestniczyć jedna lub większa liczba stron (dwie lub więcej stron). W tym ostatnim przypadku art. 62 k.p.a. statuuje dopuszczalność zainicjowania i prowadzenia postępowania w ramach współuczestnictwa – w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej. Zastanówmy się, czy konstrukcja współuczestnictwa może przyczyniać się do generowania zaufania.

Za punkt wyjścia tych rozważań przyjmijmy konstatację, zgodnie z którą zagadnienie współuczestnictwa stron wywołuje w praktyce oraz teorii ogólnego postępowania administracyjnego poważne wątpliwości. Wyróżnia się bowiem współuczestnictwo materialne, gdy wielość stron występuje w jednej sprawie będącej przedmiotem postępowania, jak również współuczestnictwo formalne polegające na wielości spraw prowadzonych łącznie w jednym postępowaniu[127]. Wydaje się, że obecnie

[126] W. Taras, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SAB/Gl 51/08*, OSP 2011/3, s. 174. W głosowanym wyroku WSA w Gliwicach stwierdził, że okoliczność, iż do uzupełnienia podania (64 § 2 k.p.a.) dochodzi z uchybieniem ustawowemu terminowi 7 dni, nie upoważnia organu do pozostawienia pisma bez rozpoznania. Stąd też w przypadku uzupełnienia przez stronę braków pisma z uchybieniem tego terminu pismo powinno zostać rozpatrzone merytorycznie.

[127] A. Jakubowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013/11, s. 47. Jak wskazuje A. Skóra, źródłem tych wątpliwości jest „niezręczna" redakcja art. 62 k.p.a., która powoduje, że „(...) przepis ten – zamiast ułatwiać stosowanie prawa w przypadkach, w których w postępowaniu uczestniczą dwie lub więcej strony – utrudnia orzekanie organom administracji publicznej. Brak jednolitego stanowiska co do sposobu wykładni powyższego przepisu na pewno nie przyczynia się do zapewnienia ochrony prawnej podstawowej kategorii uczestników postępowania, jakimi są strony", A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego a problem konstrukcji współuczestnictwa* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 725.

przeważa stanowisko, zgodnie z którym art. 62 k.p.a. wprowadza konstrukcję współuczestnictwa formalnego[128].

Abstrahując w tej chwili od powyższych dylematów, można stwierdzić, że doktryna wyraźnie akcentuje znaczenie omawianej instytucji dla budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. R. Hauser zwraca uwagę na funkcje gwarancyjne oraz prakseologiczne instytucji współuczestnictwa. Autor podkreśla, że współuczestnictwo ma służyć lepszej ochronie interesów stron, a także usprawniać i przyspieszać postępowanie. Stosowanie art. 62 k.p.a. – jedynego przepisu dopuszczającego połączenie dwóch lub więcej spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia – może wpływać korzystnie na respektowanie zasady równości[129], która w aktualnym stanie prawnym stanowi komponent zasady zaufania. Z kolei Z. Kmieciak na pierwszy plan wysuwa aspekty gwarancyjne współuczestnictwa stron (zwiększenie ochrony ich praw), co – w ocenie tego Autora – wpisuje się w fundamentalne zasady ogólne prawa administracyjnego procesowego, takie jak dochodzenie prawdy obiektywnej, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa[130]. W zbliżony sposób funkcje współuczestnictwa postrzega A. Skóra. Jej zdaniem: „współuczestnictwo jest przede wszystkim konstrukcją proceduralną, nierozerwalnie związaną z tokiem postępowania, toteż jego znaczenie uwidacznia się przede wszystkim na gruncie procesowym. Występowanie współuczestnictwa wywiera istotny wpływ na przebieg postępowania administracyjnego. Rodzi konsekwencje zarówno dla stron postępowania, jak i dla organu administracji publicznej. Na płaszczyźnie proceduralnej zapewnia ochronę procesowych uprawnień i/lub obowiązków stron, gwarantując im możliwość udziału w postępowaniu oraz odpowiednią ochronę ich

[128] A. Skóra, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II GSK 263/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2008/4, s. 20.

[129] R. Hauser, *Wszczęcie postępowania*..., s. 9.

[130] Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 1993 r., SA/Wr 1408/92*, OSP 1994/12, s. 560.

interesów prawnych. Umacnia tym samym ich zaufanie do organu administracji publicznej"[131].

4. Wyłączenia w postępowaniu administracyjnym

Wszczęcie postępowania administracyjnego otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy, która – stosownie do wymogów zasad ogólnych – powinna być załatwiana sprawnie, rzetelnie oraz bezstronnie. Bezstronność organu orzekającego w sprawie oznacza jego obiektywizm i stanowi podstawowe założenie koncepcji sprawiedliwości proceduralnej oraz standardów postępowania administracyjnego rozpatrywanych w związku z pojęciem prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do dobrej administracji[132]. Celem bezstronności „(...) jest zapewnienie prawidłowości prowadzonego postępowania i niezależności treści wydanego aktu administracyjnego od osoby upoważnionej do załatwienia sprawy, w tym do wydania decyzji"[133]. Do podstawowych instytucji gwarantujących bezstronność (obiektywizm) orzekania należą wyłączenia pracownika organu administracji publicznej (członka organu kolegialnego) oraz organu[134] i – jak wskazuje I. Niżnik-Dobosz – przesłanki sformułowane na gruncie przepisów normujących te wyłączenia (art. 24 i 25 k.p.a.) „(...) służą nierozerwalnemu materialno-proceduralnemu splotowi wartości zawartych w zasadzie prawdy obiektywnej, zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej"[135].

[131] A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 335.

[132] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 136.

[133] P.J. Suwaj, R. Suwaj, *Zasada nemo iudex in causa sua w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 775.

[134] Z.R. Kmiecik wskazuje, że zarówno w orzecznictwie, jak i piśmiennictwie podkreśla się, iż „(...) u podstaw instytucji wyłączenia pracownika czy organu leży przede wszystkim wzgląd na konieczność dokonania obiektywnej oceny okoliczności sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia", Z.R. Kmiecik, *Żądanie wyłączenia pracownika organu w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/3, s. 66.

[135] I. Niżnik-Dobosz, *Materialnoprawny wymiar...*, s. 571.

Regulacje obejmujące wyłączenia pracownika oraz organu nie są pozbawione wad. Z. Kmieciak pisze w tym kontekście o ich ułomności, dowodząc, że część przepisów tworzących instytucję wyłączenia jest zanadto kazuistyczna, co przy dynamicznych zmianach ustrojowych spowodowało, że stała się ona źródłem poważnych problemów, z którymi nie do końca poradziła sobie praktyka orzecznicza sądów administracyjnych[136]. Bardziej radykalne stanowisko prezentuje D.R. Kijowski. W jego ocenie „(...) to, co się proponuje w kodeksie [odnośnie do art. 24 i 25 k.p.a. – przyp. J.Ch.], jest właściwie przykładem niedokończonego rozwiązania prawnego, w którym nie ma praktycznie mechanizmów mających na celu wywołanie takiego efektu, aby respektowanie reguł bezstronności w wyznaczaniu osób z personelu urzędniczego miało miejsce"[137].

Mimo sygnalizowanych wątpliwości dotyczących treści oraz stosowania instytucji wyłączenia, jej znaczenie dla realizacji zasady budzenia zaufania jest nie do przecenienia[138]. W toku postępowania administracyjnego może przecież powstać konflikt interesów, tzn. sytuacja, w której osoba pełniąca funkcję publiczną (pracownik organu lub jego piastun) wykorzystuje tę funkcję do prywatnych celów[139]. Rzeczywista (aktualna) lub potencjalna sprzeczność między interesami prywatnymi urzędnika (organu) a interesem publicznym nie tylko negatywnie

[136] Z. Kmieciak, *O ułomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, „Państwo i Prawo" 2013/11, s. 19. Autor przytacza i analizuje w tym kontekście wiele orzeczeń sądów administracyjnych, w tym orzeczeń wskazujących na niezrozumienie procesowego aspektu tej regulacji, tamże, s. 30.

[137] D.R. Kijowski, *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2000/4, s. 43. Pogląd ten został wprawdzie sformułowany przed blisko dwudziestoma laty, ale od tego czasu przepisy o wyłączeniach nie uległy większym zmianom. Mocą noweli grudniowej Kodeksu postępowania administracyjnego skreślono – w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. – zwrot „niższej instancji".

[138] Zob. B. Majchrzak, *Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej w świetle przepisów K.P.A.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002/4, s. 155 i przywołana tam literatura.

[139] Zob. P.J. Suwaj, *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/1, s. 6.

wpływa na wykonywanie obowiązków służbowych (administrowanie)[140], ale także w sposób oczywisty oddziałuje na odbiór społeczny instytucji państwa, niwecząc lub naruszając zaufanie do nich. W praktyce istnieją trzy główne możliwości reakcji na tego rodzaju konflikt, będący raczej skłonnością do stronniczości[141]: 1) ucieczka od niego (stosowanie procedury wyłączenia, pozbycie się przyczyny konfliktu, np. udziałów w przedsiębiorstwie, rezygnacja z funkcji publicznej); 2) jego ujawnienie (np. przez złożenie oświadczenia) oraz 3) zarządzanie tym konfliktem[142]. Instytucja wyłączenia pracownika organu (członka organu kolegialnego) oraz organu administracji publicznej pozwala uniknąć tego typu konfliktu interesów (konfliktu ról)[143]. Innymi słowy, stanowi instrument zabezpieczający przed konfliktem interesów[144] i z tej przyczyny jawi się jako regulacja służąca realizacji ochrony zaufania.

W orzecznictwie wskazuje się, że celem wyłączeń jest wykluczenie wątpliwości co do bezstronności pracownika i wzmocnienie zaufania do działania organów administracji publicznej[145]. Przepisy o wyłączeniach mają gwarantować, że pracownik nie będzie działał w sposób stronniczy, sprzeczny z zasadniczym celem postępowania, jakim jest oparcie rozstrzygnięcia sprawy na obiektywnie prawdziwej jej ocenie[146]. W ten sposób wyłączenia urzeczywistniają wiele zasad ogólnych, w tym zasadę budzenia (pogłębiania) zaufania obywateli do państwa[147]. Wyłączenie pracownika w postępowaniu administracyjnym wynika z potrzeby poszanowania takich cech postępowania administracyjnego, jak: sprawiedliwość i związana z nią bezstronność, rzetelność oraz zaufa-

[140] Zob. G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech, A. Stokowska, G. Wiaderek, *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014, s. 9.

[141] G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech i in., *Konflikt interesów...*, s. 9.

[142] G. Makowski, N. Mileszyk, R. Sobiech i in., *Konflikt interesów...*, s. 9–10.

[143] D.R. Kijowski, *Proceduralne zabezpieczenia...*, s. 33.

[144] P.J. Suwaj, *Gwarancje bezstronności...*, s. 147.

[145] Wyrok NSA z 10.11.2005 r., I FSK 260/05, CBOSA. Pogląd ten został sformułowany na gruncie art. 130 § 1 pkt 6 o.p.

[146] Wyrok NSA z 6.06.2017 r., I OSK 2647/16, niepublikowany.

[147] Wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2017 r., II SA/Wa 692/16, CBOSA.

nie do orzekającego organu[148]. Nie zawsze charakter ustrojowy organu administracji publicznej pozwala na ponowne rozpatrzenie sprawy przez inny skład orzekający[149]. Niemniej jednak taka decyzja (tylko z pozoru podjęta w sprawie dwukrotnie, gdyż decyzję weryfikowały te same osoby) może mieć mniejsze znaczenie w odczuciu społecznym i w konsekwencji może wpływać negatywnie na zaufanie obywateli do działań administracji publicznej[150].

5. Uczestnicy postępowania administracyjnego

Dyrektywa postępowania zawarta w art. 8 § 1 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek budzenia zaufania uczestników postępowania do władz publicznych. Wskazuje to na szeroki zakres tego przepisu obejmujący – poza stronami – także inne podmioty biorące udział w procesie konkretyzacji normy prawa materialnego. Chodzi tutaj m.in. o podmioty legitymujące się w sprawie interesem faktycznym oraz podmioty na prawach stron. Charakterystyczną cechą ostatnich z wymienionych podmiotów jest to, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej nie kształtuje ich sytuacji materialnoprawnej, lecz mogą one występować z wnioskiem inicjującym postępowanie administracyjne, włączać się do niego, jak również korzystać z większości uprawnień procesowych zarezerwowanych dla stron postępowań administracyjnych.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normują udział w ogólnym postępowaniu administracyjnym dwóch podmiotów na prawach stron: organizacji społecznej oraz prokuratora. Pierwszy z wymie-

[148] Zob. uchwałę NSA z 18.02.2013 r., II GPS 4/12, CBOSA. Chodziło tutaj o wyłączenie pracownika organu jednoosobowego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w brzmieniu art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. obowiązującym przed 11.04.2011 r.

[149] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.10.2012 r., I SA/Bd 694/12, CBOSA. W tym przypadku skład liczebny zarządu województwa (pięć osób) oraz zasady podejmowania uchwał (zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym – § 86 ust. 5 Statutu Województwa) nie dawały możliwości, aby wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej przez zarząd województwa rozpatrywany był przez zupełnie inny skład osobowy tego organu.

[150] Por. wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OPS 2/09, CBOSA.

nionych podmiotów – organizacja społeczna – może: żądać wyłącznie wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby; domagać się jedynie dopuszczenia jej do udziału w zawisłym postępowaniu albo żądać wszczęcia postępowania i dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu zainicjowanym z jej wniosku (art. 31 § 1 i 2 k.p.a.). Oczywiście organ administracji publicznej może sam zawiadomić organizację społeczną o wszczęciu postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu (art. 31 § 4 k.p.a.). Bez względu na to, w jakim trybie organizacja społeczna zainicjuje postępowanie lub znajdzie się w nim obok strony (stron) – tzn. czy działania organu w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby zostaną podjęte z inicjatywy organizacji społecznej (art. 31 § 1 i 2 k.p.a.), czy przeciwnie: to organ przez zawiadomienie organizacji społecznej w trybie art. 31 § 4 k.p.a. da asumpt do jej (ewentualnego) udziału w postępowaniu – konieczne jest, aby partycypacja organizacji społecznej w cudzej sprawie administracyjnej znajdowała uzasadnienie w celach statutowych organizacji i żeby jednocześnie za tym udziałem przemawiał interes społeczny.

Ukształtowane w ten sposób warunki dopuszczalności udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym wskazują, że „instytucja procesowa, która jest wyrażona przez status podmiotu na prawach strony, nie uprawnia do zabezpieczania własnych interesów takiego podmiotu, zwłaszcza gdy stoją one w opozycji do interesu społecznego. Udział organizacji społecznej w postępowaniu nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji, lecz musi odpowiadać wymaganiom obiektywnie pojmowanego interesu społecznego”[151]. Podstawowym celem udziału organizacji społecznej w postępowaniu jako podmiotu na prawach strony jest zabezpieczenie interesu społecznego (publicznego).

[151] M. Karpiuk, *Pozycja procesowa organizacji społecznej jako podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 239.

Skoro tak, to udział organizacji społecznej w postępowaniu może przyjąć postać którejś z trzech dających się wyodrębnić relacji interesu publicznego do interesów indywidualnych (interesów stron postępowań administracyjnych): organizacja społeczna może swoimi działaniami (lub zaniechaniami) popierać interes strony, interes publiczny realizowany przez organizację społeczną może być indyferentny wobec interesu strony, ale także interesy te mogą być sprzeczne, wzajemnie się wykluczające. W ostatniej z zarysowanych możliwości trudno mówić o wzbudzaniu zaufania wśród uczestników postępowania administracyjnego. Należy w pełni podzielić pogląd, zgodnie z którym „(...) sprzeczność pomiędzy interesem strony a interesem organizacji społecznej w postępowaniu jest (...) gwarancją zbadania wszelkich aspektów faktycznych i prawnych sprawy przyczyniając się do prawidłowego zadbania o wymaganą prawem materialnym ochronę interesu publicznego przez organ administracyjny, prowadzący postępowanie"[152]. Ta sprzeczność, jak wynika z cytowanego spostrzeżenia, może być korzystna właśnie dla realizacji interesu publicznego, a tym samym nie musi być pożądana przez stronę. W tej sytuacji u strony postępowania, w którym bierze udział organizacja społeczna niepopierająca jej interesów, może powstać (uzasadnione) przekonanie, że organ administracyjny wraz z tą organizacją działają na „niekorzyść" strony i w rezultacie trudno oczekiwać, żeby zaufanie do władzy publicznej zostało wygenerowane.

Rozszerzenie układu podmiotowego postępowania administracyjnego wpływa na ochronę nie tylko sytuacji procesowej strony, ale również na trwałość praw nabytych przez możliwość zaskarżenia decyzji administracyjnej przez organizację społeczną[153]. Nie są to przypadki marginalne, odosobnione. Dość wspomnieć o powszechnych postępowaniach, np. z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony przyrody i środowiska czy ochrony i opieki nad zabytkami, w których nierzadko dochodzi do sprzeczności między interesem publicznym

[152] R. Suwaj, *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2010/1–2, s. 57–58.

[153] B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 124.

(społecznym) a oczekiwaniem stron (interesami indywidualnymi). Uzyskanie przez stronę decyzji w całości uwzględniającej jej żądanie może zostać zakwestionowane w drodze środka prawnego wniesionego przez organizację społeczną. Nie sposób przyjmować, aby pogłębiało to zaufanie strony do organu (władzy publicznej), który dopuszczając tę organizację do udziału w postępowaniu, „przyzwolił" na zaskarżenie pozytywnej dla strony decyzji.

Zarazem instytucja określona w art. 31 § 3 k.p.a. może w stopniu znaczącym przyczyniać się do wzbudzania zaufania uczestników postępowania, w tym jego stron, do władzy publicznej. Istotne są tutaj dwa zagadnienia. Po pierwsze, stopień i wielkość wygenerowanego zaufania zależy od sposobu działania organizacji społecznej. Zaufanie może powstać w sytuacji jej neutralności wobec interesu strony, ale zdecydowanie największy poziom zaufania zostanie osiągnięty w przypadku, gdy organizacja społeczna popiera jej interesy. Tutaj też najbardziej uwidacznia się wymiar optymalizacyjny zasady zaufania i stopniowalność realizacji tej zasady ogólnej postępowania administracyjnego. Po drugie, konieczne jest wyważanie potrzeby ochrony interesu publicznego, bez ograniczania możliwości jednostki do szybkiego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy[154]. Aspekt harmonizowania interesów jest wyraźnie akcentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 12.06.2007 r., II GSK 20/07[155], NSA stwierdził, że celem i funkcją art. 31 k.p.a. jest gwarancja realizowania w konkretnej sprawie zasady ogólnej postępowania administracyjnego uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 7 *in fine* k.p.a.). Równocześnie skład orzekający zastrzegł, że przepis ten wprowadza proceduralną formę kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w indywidualnej sprawie i działaniem organów administracji w tym postępowaniu.

Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym jako podmiotu na prawach strony posiada także bardziej ogólne walory. Mianowicie stanowi rodzaj kontroli społecznej i w ten sposób wpisuje się w praktyczny aspekt funkcjonowania społeczeństwa obywatelskie-

[154] B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe...*, s. 124.
[155] CBOSA.

go[156]. Kontrola społeczna znajduje oparcie w instytucjach i urządzeniach demokratycznego państwa prawa. W założeniu każda aktywność państwa (administracji publicznej) wymaga oparcia na przepisie prawa, co uniemożliwia dopuszczanie się nadużyć wobec obywateli. Organy administracyjne nie działają w interesie własnym, ale na rzecz interesu publicznego. Ich zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa występujących już to w postaci praw podmiotowych, już to przez realizację indywidualnych potrzeb jednostek[157]. Zarazem „zapewnienie realnego dochowania tego rodzaju założeń stawianych aparatowi administracji publicznej państwa demokratycznego wymaga ze strony społeczeństwa obywatelskiego możliwości wykonywania działalności kontrolnej i wywierania na skutek indywidualnych inicjatyw obywatelskich, wpływu na poszczególne ogniwa administracyjne. Niemożliwe staje się wyobrażenie sobie sprawnego funkcjonowania mechanizmu demokratycznego państwa prawnego oraz istnienia społeczeństwa obywatelskiego bez gwarancji uczestnictwa obywateli i organizacji społecznych nie tylko w procesach gospodarczych, ale także w zakresie kontrolowania władzy publicznej (...)"[158]. W ramach sprawowania tej kontroli pojawia się – z woli władzy publicznej – inny poza organem i stroną podmiot postępowania. Obecność tego podmiotu łagodzi inkwizycyjność procedury administracyjnej. Wyłącznym adresatem decyzji (w znaczeniu materialnoprawnym) pozostaje nadal strona, ale pojawia się podmiot obserwujący i „recenzujący" działania organu. Organ musi liczyć się

[156] Z. Czarnik, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 544 i powołana tam literatura. Samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego oznacza „(...) społeczeństwo cechujące się w dużym stopniu podzielaną, zbiorową samoświadomością – poznawczą i normatywną. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo, w którym rola obywatelskiej samoświadomości zbiorowej jest znaczna. Stanowi ono publiczną sferę i jest wytworem prywatnych i rządowych instytucji. Tę sferę i wytwór prywatnych i rządowych instytucji można uznać za obywatelskie, gdy sprawują normatywną, regulacyjną funkcję wobec ekonomii i państwa oraz tych prywatnych instytucji, w tym także pierwotnych instytucji tego społeczeństwa", E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994, s. 10.

[157] K. Moskaluk, K. Tomaszewska, *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 419.

[158] K. Moskaluk, K. Tomaszewska, *Kontrola obywatelska...*, s. 419.

z tym, że od tej pory zwiększyła się liczba podmiotów mogących kwestionować jego działania i wzrosło prawdopodobieństwo wnoszenia środków prawnych. Wymaga to od niego większej ostrożności (ale może przekładać się na spowolnienie toku postępowania) oraz rzetelności w prowadzeniu i rozstrzygnięciu sprawy. Strona zyskuje „orędownika" swoich interesów, co prowadzi do wygenerowania zaufania – za pierwszym razem przez działanie organu dopuszczającego do udziału w postępowaniu organizację społeczną, drugi raz – w podobnym stopniu – ze względu na fakt, że władza publiczna wprowadziła regulacje umożliwiające organizacji społecznej udział w postępowaniu, z zarysowanymi wyżej tego konsekwencjami pożądanymi z punktu widzenia interesów stron.

Natomiast w przypadku, gdy organizacja społeczna nie włącza się do udziału w postępowaniu obok strony (stron), ale – stosownie do art. 31 § 5 k.p.a. – przedstawia swój pogląd w sprawie (za zgodą organu), wydaje się, że ten cel jest realizowany w zdecydowanie mniejszym wymiarze, być może nawet szczątkowo. Zaufanie zostanie wygenerowane w sytuacji, gdy oświadczenie podmiotu na prawach strony doprowadzi – jako element postępowania realizujący zasadę prawdy materialnej (dowód) – do rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniem strony.

Drugim podmiotem mogącym brać udział w postępowaniu obok strony jest prokurator, ale jego rola i pozycja procesowa różnią się od roli oraz pozycji organizacji społecznej, występującej w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby. Same regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego normujące udział prokuratora w ogólnym postępowaniu administracyjnym mogą jawić się jako budzące zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, co wynika z celu, w jakim prokurator włącza się do tego postępowania. Inaczej jednak niż w przypadku organizacji społecznej, organ nie wydaje w tym zakresie odrębnego aktu administracyjnego. Od chwili złożenia oświadczenia organowi o włączeniu się do postępowania (w każdym jego stadium – art. 183 § 1 k.p.a.) prokurator korzysta z uprawnień procesowych stron. Prokuratorowi przysługuje prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.), ale także sam organ ad-

ministracyjny zawiadamia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna jego udział w postępowaniu za potrzebny (art. 183 § 2 k.p.a.).

Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, podobnie jak organizacji społecznej, jest „(...) rozumiany jako kontrola tego postępowania, wykonywana przez podmiot stojący na zewnątrz organu załatwiającego sprawę (...). Tak jak dynamiczne jest postępowanie administracyjne, tak dynamiczna jest ta kontrola. Prokurator będzie realizował funkcję kształtującą i korygującą kontroli z uwzględnieniem kolejnego etapu postępowania administracyjnego i dobierał środki prawne reagowania do tego etapu. Prokurator, biorąc udział w postępowaniu, kontroluje je"[159]. Cechą tej kontroli jest władczość, dlatego pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym jest silniejsza niż pozycja organizacji społecznej[160]. Ponadto w ramach kontroli sprawowanej przez podmioty na prawach stron realizowane są odmienne cele. Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym ma charakter kontroli społecznej, podczas gdy prokurator włącza się do niego w celu zapewnienia praworządności. Także w ten sposób należy odczytywać możliwość wniesienia przez niego sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę (art. 184 § 1 k.p.a.).

Przedmiotem oceny (kontroli) prokuratora są wszystkie naruszenia prawa występujące w sprawie, na które – jeżeli tylko ten organ ochrony prawa je dostrzeże – zobowiązany jest reagować[161]. Udział prokuratora

[159] W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009, s. 87–88. W doktrynie wskazuje się, że „celem, dla którego wprowadzono instytucję udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, było rozbudowanie systemu gwarancji prawnych praworządnego działania organów administracji publicznej przez poddanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny od nich organ", M. Kotulska, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2006/7, s. 95.

[160] W. Czerwiński, *Udział prokuratora...*, s. 88.

[161] Zob. W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001, s. 216.

w postępowaniu administracyjnym polega na czuwaniu nad przestrzeganiem zasad sprawiedliwości proceduralnej[162], której jednym z istotnych elementów składowych jest zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.)[163]. Podobnie może być definiowany udział w postępowaniu organizacji społecznej. Jeżeli bowiem idea sprawiedliwości proceduralnej znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a w istocie tak jest, to możliwość uczestnictwa przez organizację społeczną w postępowaniu w charakterze podmiotu na prawach strony i przedstawienia swojego poglądu w sprawie (art. 31 k.p.a.), stanowi wartość procesową urzeczywistniającą przedmiotową koncepcję[164].

Z zasad ogólnych procedury administracyjnej wynika, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności (art. 7 *ab initio* k.p.a.). Udział prokuratora w tym postępowaniu dodatkowo wzmacnia powyższy obowiązek nałożony na podmioty administrujące. Tutaj należy upatrywać funkcji, jaką udział tego organu ochrony prawa w postępowaniu pełni dla wygenerowania zaufania do władzy publicznej. W przypadku włączenia się prokuratora do postępowania, strona zyskuje gwarancję, że jej sprawa zostanie załatwiona zgodnie z prawem i zasadami sprawiedliwości proceduralnej (zakładając, że prokurator uczestniczy w postępowaniu ze względu na zapewnienie legalności działania organu, a nie w celu usunięcia nielegalnych działań strony lub innych uczestników postępowania – np. propozycji korupcyjnych bądź gróźb karalnych). Prokurator włącza się do postępowania w uzasadnionych przypadkach. Jego uczestnictwo w procesie administracyjnym ma miejsce w sytuacji, gdy organ prowadzi postępowanie niezgodnie z normami prawa. W ten sposób prokurator podtrzymuje obowiązek realizacji praworządności, biorąc na siebie ciężar respektowania tej zasady. Nie może on zastąpić i nie zastępuje organu załatwiającego

[162] W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 125.

[163] Zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 90.

[164] Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo" 1994/10, s. 58.

sprawę, ale obecność prokuratora – jako „stróża prawa"[165] – limituje niezgodne z prawem zachowania organu, mobilizując ten organ do powściągania pozaprawnych motywów swojego działania. I choć udział prokuratora jako podmiotu na prawach stron w praktyce nie występuje zbyt często[166], to bez wątpienia „(...) jest to instytucja niezbędna w demokratycznym państwie prawa, mająca swoje historyczne korzenie i zaufanie obywateli"[167].

Podobnie można postrzegać udział w ogólnym postępowaniu administracyjnym Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka. W pierwszym przypadku art. 14 pkt 6 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich[168] wprowadza normę, w myśl której Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi (z wyłączeniem prawa do wniesienia sprzeciwu, który jest zarezerwowany wyłącznie dla prokuratora[169]). Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela

[165] Zob. M. Kotulska, *Udział prokuratora*..., s. 108.

[166] Nadmierna powściągliwość z korzystania przez prokuratorów z przysługujących im uprawnień procesowych może mieć daleko idące negatywne skutki. Na przykład W. zwrócił uwagę, że przyjęcie ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 718) było „(...) reakcją na liczne nieprawidłowości w zakresie reprywatyzacji nieruchomości warszawskich. Niemniej sam fakt uchwalenia tej ustawy wskazuje, że przepisy działu IV k.p.a. – Udziału Prokuratora – nie są w ostatnich latach z wystarczającą intensywnością wykorzystywane w praktyce. Jaskrawo uwidacznia się to na tle braku dostatecznie skutecznej reakcji na (...) karygodne metody stosowane w praktyce wobec najemców lokali w budynkach usytuowanych na reprywatyzowanych gruntach.(...) Wniosek o braku dostatecznej reakcji ze strony Prokuratury na wskazane naruszenia prawa, a także o niewielkiej aktywności prokuratora w postępowaniu administracyjnym potwierdza także nikłe w ostatnich latach zainteresowanie piśmiennictwa tymi zagadnieniami", W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2018/1, s. 24.

[167] W. Czerwiński, *Udział prokuratora*..., s. 324.

[168] Dz.U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.

[169] Zob. T. Woś, *Podmioty na prawach stron i inni uczestnicy postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 220.

określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP) i stosuje środki przewidziane w ustawach w celu ochrony tych wartości. Organ ten przyjmuje na siebie rolę strażnika wolności i praw człowieka w postępowaniu administracyjnym, tak jak rolę strażnika praworządności pełni w nim prokurator. Podobne uprawnienia procesowe posiada Rzecznik Praw Dziecka, który uczestnicząc w postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony[170], stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców (art. 1 ust. 2 u.R.P.D.). Z uwagi na cele postawione przed tymi organami ochrony prawa, praktycznie w każdym przypadku korzystania z przysługujących im uprawnień nastąpi wzmocnienie pozycji procesowej strony postępowania wobec organu administracyjnego i tym samym ich udział w tym postępowaniu (polegający na bieżącej ocenie działania organu) jest nie do przecenienia dla budowy zaufania adresatów rozstrzygnięć administracyjnych.

Układ podmiotowy postępowania administracyjnego wykracza poza udział organizacji społecznej, prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka – partycypują w nim inni uczestnicy, w tym pełnomocnicy procesowi stron. Pełnomocnictwo jest ważne dla budzenia zaufania nie tylko dlatego, że wprowadza dopuszczalność dokonywania czynności procesowych za stronę, co stanowi formę udziału strony w postępowaniu (np. w przypadku niemożności jej rzeczywistego uczestnictwa), ale również ze względu na swoją specyficzną konstrukcję charakterystyczną dla ogólnego postępowania administracyjnego. W świetle literalnego brzmienia przepisu art. 33 § 1 k.p.a., pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, a skoro przepisy ogólnego postępowania administracyjnego nie zastrzegają, że chodzi o pełną zdolność do czynności prawnych, to można wnioskować, iż do reprezentowania strony ustawodawca uprawnił osobę fizyczną posiadającą także ograniczoną zdolność do czynności prawnych (małoletniego, który ukończył 13. rok życia czy osobę ubez-

[170] Zob. art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2017 r. poz. 922, dalej: u.R.P.D.

własnowolnioną częściowo)[171]. W powiązaniu z brakiem wymogów odnośnie do fachowych kwalifikacji pełnomocnika, braku konieczności urzędowego poświadczenia na pełnomocnictwie podpisu strony[172] oraz konstrukcji pełnomocnictwa domniemanego (wyrażonej w art. 33 § 4 k.p.a.), wskazuje to na odformalizowanie wymagań co do ustanowienia pełnomocnika[173]. Uproszczenie konstrukcji pełnomocnictwa przez zastosowanie wobec niej zasady ograniczonego formalizmu wpisuje się w koncepcję procedury administracyjnej jako postępowania najbardziej powszechnego. Uproszczony charakter pełnomocnictwa wynika z faktu, że to organ jako gospodarz postępowania jest gwarantem ochrony praw strony i nie ma konieczności mnożenia instytucji mających zapewnić tę ochronę w postaci pełnomocnika z urzędu[174]. Spoglądając na regulację pełnomocnictwa w ten sposób, można dojść do przekonania, że sprawuje ona dla budzenia zaufania funkcję zbliżoną do odformalizowania podań – poluźnia gorset biurokratyzmu, ograniczając ustawowe wymogi do elementarnego minimum.

6. Terminy i załatwianie spraw

Określony w preambule do Konstytucji RP wymóg rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, a więc także organów administracyjnych, znajduje normatywne odzwierciedlenie m.in. w zasadzie szybkości i prostoty postępowania statuowanej przepisem art. 12 § 1 k.p.a. Nałożony na organy obowiązek rzetelnego (wnikliwego) i sprawnego (szybkiego) działania ma kapitalne znaczenie dla obywateli jako podmiotów administrowanych, których sprawy są załatwiane w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Ponadto „(...) sprawność działania administracji ma także istotne znaczenie dla państwa.

[171] W celu uściślenia trzeba odnotować, że nie jest to pogląd podzielany przez wszystkich przedstawicieli doktryny. Zob. np.: P. Gołaszewski, *Art. 32* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 246; K. Wąsowski, *Art. 33* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 176.

[172] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 128.

[173] Zob. wyrok NSA z 4.07.2006 r., II OSK 941/05, CBOSA.

[174] H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 200.

Pamiętać bowiem należy, że ocena funkcjonowania aparatu państwa, efektywności i sprawności jego działania jest istotnym i ważnym czynnikiem formułowanych społecznych ocen funkcjonowania państwa"[175]. Jak podkreśla L. Kieres, obywatel posiada „(...) określone prawa, które pozwalają na sformułowanie jego oczekiwań, adresowanych do administracji, załatwiającej sprawy przez materialno-prawne ukształtowanie jego sytuacji. Oczekiwania te kształtują jego wizję administracji jako dobrej administracji"[176] i są one wywodzone z konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa[177].

Organy administracji publicznej działające rzetelnie i sprawnie wzbudzają zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, a skoro tak, to konieczne jest poszukiwanie takich rozwiązań prawnych, które wymuszają na tych organach sprawność działania[178]. Do wspomnianych rozwiązań prawnych należy zaliczyć m.in. terminy załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, stanowiące uszczegółowienie zasady ogólnej ekonomiki procesowej (szybkości postępowania). Określone przepisem art. 35 k.p.a. terminy załatwiania spraw (powinny one być załatwiane co do zasady niezwłocznie, nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane nie później niż w ciągu dwóch miesięcy – art. 35 § 2 i 3 k.p.a.; w przypadku postępowania odwoławczego, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy – art. 35 § 3 k.p.a.; w postępowaniu uproszczonym, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania – art. 35 § 3a k.p.a.[179]) wyznaczają czasowe ramy działania organów, zaś ich przekroczenie otwiera stronom drogę do możliwości przeciwdziałania (zwalczania) bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że szybkość postępowania organu gwarantowana prze-

[175] R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1997/1, s. 1.

[176] L. Kieres, *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 194–195.

[177] L. Kieres, *Sprawna administracja...*, s. 194.

[178] R. Hauser, *Terminy załatwiania...*, s. 1.

[179] Ponadto przepisy szczególne mogą wskazywać inne (krótsze lub dłuższe) terminy załatwiania spraw (art. 35 § 4 k.p.a.).

pisami określającymi załatwianie spraw służy pogłębianiu (wzbudzaniu) zaufania obywateli do władzy publicznej[180]. Natomiast niewydanie przez organ decyzji w terminie przewidzianym na załatwienie sprawy administracyjnej nie tylko narusza przepisy art. 35 k.p.a., ale i zasadę budzenia zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.)[181]. Wobec tego rodzą się następujące pytania: czy każde przekroczenie terminu podważa zaufanie uczestników postępowania do władz publicznych oraz w jaki sposób należy postrzegać instytucje (regulacje) służące dyscyplinowaniu organów administracji publicznej do terminowego załatwiania spraw.

Przystępując do udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie, trzeba poczynić zastrzeżenie, że czym innym jest ocena terminowego załatwienia sprawy dokonywana przez sąd administracyjny na potrzeby kontroli aktu administracyjnego, natomiast czym innym społeczny odbiór sposobów działania (lub braku działania) organów administracji publicznej w toku ogólnego postępowania jurysdykcyjnego. Podstawowe znaczenie dla prowadzonych rozważań ma druga kwestia. Jest oczywiste, że terminy wyrażone w art. 35 k.p.a. mają charakter instrukcyjny (urzędowy) i że mogą być w związku z tym wydłużane, a ich przekroczenie nie powoduje nieważności wydanej po ich upływie decyzji. Zarazem praktycznie każde niewydanie decyzji w terminie jest – w subiektywnym odczuciu stron i uczestników postępowania – stanem niepożądanym, wskazującym na brak sprawności działania organów[182]. Organ może tłumaczyć to opóźnienie czy w ogóle brak konkluzywnego działania przyczynami od niego niezależnymi, niedostatkiem kadr bądź nadmiarem spraw wymagających rozpatrzenia, może również wskazywać nowy termin załatwienia

[180] Zob. wyrok NSA z 26.09.2012 r., I OSK 1094/11, CBOSA. W wyroku NSA z 13.08.2013 r., II OSK 774/12, „niewątpliwie pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy równe traktowanie stron, 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 kierował się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu".

[181] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 31.03.2017 r., IV SA/Wa 3058/16, CBOSA.

[182] Można oczywiście dyskutować, czy zawsze tak jest. Jeżeli np. organ wszczyna postępowanie w celu nałożenia na stronę obowiązku, to bezczynność lub przewlekłość może jawić się jako stan pożądany. Ale równocześnie u strony może powstać przekonanie, że nie tylko organ próbuje nałożyć na nią sankcję, ale sobie z tym nie radzi.

sprawy, pouczając stronę o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 i 2 k.p.a.), ale nie zmienia to faktu, że w oczach uczestników postępowania, a zwłaszcza stron, nie buduje to zaufania do władzy publicznej, która powinna przecież dbać o całokształt warunków umożliwiających skuteczne i sprawne administrowanie. W tym zagadnieniu ujawnia się wpływ, jaki działanie (lub raczej zaniechanie) jednostkowego organu przekłada się na odbiór administracji publicznej, a także całego państwa. W konsekwencji – i tutaj dochodzimy do drugiego pytania – uważam, że informowanie strony o przyczynie niezałatwienia sprawy w terminie ma znaczenie dla zasady pogłębiania zaufania[183], podobnie jak to znaczenie ma instytucja ponaglenia (art. 37 k.p.a.) oraz regulacje wprowadzające odpowiedzialność dyscyplinarną lub porządkową pracownika organu administracji publicznej za nieuzasadnione niezałatwienie sprawy w terminie lub prowadzenie postępowania dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 38 k.p.a.). Jednakże obowiązek sygnalizacyjny organu, ponaglenie oraz odpowiedzialność pracownika organu należy rozumieć nie jako instytucje przyczyniające się do budzenia zaufania, ale ewentualnie jako urządzenia procesowe to zaufanie przywracające i to pod warunkiem, że w ogóle istniał jakiś wyjściowy poziom zaufania do konkretnego organu administracyjnego lub całej władzy publicznej. *Ratio legis* tych przepisów oraz ich stosowanie jest konsekwencją niezałatwienia sprawy, co nie może budować lub umacniać zaufania obywateli do organów państwa.

7. Czynności techniczno-procesowe

Poza przepisami dotyczącymi wszczęcia postępowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normują inne czynności techniczno-procesowe toku postępowania administracyjnego. Chodzi tutaj o czynności organów (doręczenia, wezwania, sporządzanie protokołów i adnotacji czy udostępnianie akt sprawy), które ze względu na swój przedmiot i niższą ocenę ich doniosłości dla kierunku rozstrzygnięcia sprawy nie wymagają posłużenia się przez organ sformalizowanym ak-

[183] Wyrok WSA w Kielcach z 17.01.2007 r., I SA/Ke 304/06, CBOSA.

tem procesowym[184]. Biorąc pod uwagę podstawowy cel prowadzonych rozważań, jakim jest wydobycie spośród ogółu norm oraz instytucji procedury administracyjnej regulacji mogących (szczególnie mocno) przyczyniać się do budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, wypada zwrócić uwagę na kilka zagadnień związanych z czynnościami techniczno-procesowymi, a w pierwszej kolejności na problematykę doręczeń.

Obowiązek doręczania pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym wynika z zasady informowania[185]. Znaczenie doręczeń jako czynności techniczno-procesowych jest wyjątkowe ze względu na fakt, że od zgodnego z prawem (skutecznego) wykonania tej czynności zależy niekiedy prawidłowość całego postępowania, a co za tym idzie – prawidłowość w ukształtowaniu treści stosunku materialnoprawnego[186].

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że normy składające się na doręczenia pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym – w tym doręczania pism pełnomocnikowi strony (art. 40 § 2 k.p.a.) – z uwagi na ich ogólny cel, stanowią w istocie gwarancje przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacje te mają chronić obywatela przed nadużyciami ze strony administracji[187].

Ustawodawca przewiduje inny tryb doręczeń dla osób fizycznych, natomiast inny, w sytuacji gdy adresatem pisma jest jednostka organizacyjna lub organizacja społeczna. W pierwszym przypadku pisma doręcza się w mieszkaniu osób fizycznych lub miejscu pracy, względnie w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 42 § 1 i 2 k.p.a.). W razie niemożności doręczenia pisma w ten sposób, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie (art. 42 § 3 k.p.a.).

[184] Wyrok NSA z 6.05.2016 r., II OSK 2102/14, CBOSA.

[185] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna informowania...*, s. 783.

[186] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 22.

[187] Wyrok NSA z 24.03.2015 r., II OSK 2026/13, CBOSA; wyrok NSA z 10.08.2016 r., II GSK 656/15, CBOSA.

W przypadku gdy adresat pisma jest nieobecny, następuje doręczenie zastępcze, które polega na tym, że – stosownie do art. 43 k.p.a. – pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorcy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorcy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Dopiero w razie niemożności skutecznego doręczenia pisma w trybie przewidzianym w art. 42 i 43 k.p.a. (ustawodawca wskazuje tutaj chronologię i sekwencję tej czynności techniczno-procesowej), powinno mieć miejsce doręczenie subsydiarne opisane treścią przepisu art. 44 k.p.a.

Jeżeli natomiast adresatem pisma jest organizacja społeczna lub jednostka organizacyjna, generalnie podmiot niebędący osobą fizyczną, pismo doręcza się wyłącznie w lokalu jej siedziby do rąk osoby uprawnionej do odbioru pisma. Bez względu na to, czy odbierającym pismo jest dorosły domownik, sąsiad lub dozorca domu (w przypadku doręczeń osobom fizycznym), czy osoba uprawniona do odbioru pisma (jeżeli jego adresatem jest któryś z podmiotów wymienionych w art. 45 k.p.a.), jest on zobowiązany – w myśl art. 46 § 1 k.p.a. – do potwierdzenia odbioru pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia, a gdy uchyla się od tego obowiązku lub z jakichś przyczyn nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, a także przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 2 k.p.a.). Zarazem w sytuacji, gdy doręczenie pisma organizacji społecznej lub jednostce organizacyjnej nie może nastąpić ze względu na nieobecność osoby uprawnionej do odbioru pisma, doręczający powinien przejść w tryb doręczenia przewidziany przepisem art. 44 k.p.a.

Porównanie doręczeń osobom fizycznym z jednej strony oraz organizacjom społecznym i jednostkom organizacyjnym z drugiej strony pozwala poczynić następujące obserwacje. Po pierwsze, doręczenia jako czynności techniczno-procesowe postępowania administracyjnego cechują się dużym stopniem sformalizowania. Wynika to z ich doniosłości procesowej, a ściślej roli, jaką pełnią dla prawidłowego kształtowania uprawnień oraz obowiązków adresatów rozstrzygnięć administracyjnych. Sformalizowanie tej czynności może prowadzić

do pewnych praktycznych trudności w procesie konkretyzacji norm prawa materialnego, ale przyczynia się do ochrony interesów adresatów doręczanych pism. To na organie spoczywa obowiązek prawidłowego (skutecznego) doręczenia, a doręczenia niezgodne z prawem obciążają organy, nie zaś uczestników postępowań administracyjnych[188].

Po drugie, mimo różnic w trybach (sposobach) doręczeń osobom fizycznym oraz innym podmiotom wskazanym w art. 45 k.p.a., ich wspólnym elementem jest doręczenie w trybie art. 44 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli nie można doręczyć pisma w sposób wskazany w art. 42 i 43 k.p.a. (oraz 45 k.p.a.), pismo składa się w placówce pocztowej lub właściwym urzędzie na okres 14 dni (art. 44 § 1 k.p.a.) i w tym czasie pozostawia się zawiadomienie (awizo) o miejscu zdeponowania pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru. Jeżeli w terminie siedmiu dni pismo zostanie odebrane przez jego adresata, uważa się je za skutecznie doręczone (art. 44 § 2 k.p.a.). Jeśli natomiast w tym terminie nikt po nie się nie zgłosi, dokonuje się powtórnego awiza, w terminie nie dłuższym niż 14 dni, licząc od daty pierwszego zawiadomienia (art. 44 § 3 k.p.a.). Odebranie pisma w tym terminie jest równoznaczne z jego doręczeniem, a gdy pismo nie zostanie podjęte – doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia czternastodniowego terminu określonego w art. 44 § 1 k.p.a., a pismo pozostawia się w aktach sprawy, przyjmując fikcję jego doręczenia (art. 44 § 4 k.p.a.).

Doręczanie pism w ten sposób nie jest obojętne dla budzenia zaufania ich odbiorców (adresatów) do władzy publicznej. W wyroku z 26.07.2017 r., I OSK 2438/16[189], NSA stwierdził, iż „z art. 8 k.p.a. wynika, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Tą formą zaufania w przypadku skutecznego powoływania się na domniemanie doręczenia z art. 44 k.p.a. jest informacja doręczyciela o miejscu pozostawienia

[188] Jak stwierdzono w wyroku WSA w Olsztynie z 8.07.2004 r., II SA 3052/03, CBOSA, przepisy art. 39–49 k.p.a. ściśle określają zasady doręczania pism stronom, a wszelkie odstępstwa w tym zakresie obciążają organ. Tylko bowiem prawidłowe doręczenie pisma stwarza domniemanie, że dotarło ono do rąk adresata – w przeciwnym wypadku organ ma obowiązek przeprowadzenia w tym zakresie postępowania wyjaśniającego.

[189] CBOSA.

awiza. Użyty w art. 44 § 2 k.p.a. katalog miejsc, w których jest możliwe pozostawienie informacji o możliwości odbioru (...) nakłada na doręczyciela wykazanie miejsca pozostawienia informacji o przesyłce. Adresat przesyłki nie ma w istocie żadnych możliwości procesowych zweryfikowania twierdzeń organu o spełnieniu obowiązku zawiadomienia o pozostawieniu pisma w jednym z miejsc wymienionych w art. 44 § 2 k.p.a. (...) Zgodzić należy się z poglądem (...), że umieszczenie informacji o miejscu pozostawienia awiza stanowi element wyprowadzenia domniemania zastępczego doręczenia przesyłki i stanowi realizację zasady pogłębiania zaufania wyrażoną w art. 8 k.p.a.". Sądzę, że w ten sam sposób należałoby odczytywać zawiadomienie pozostawione adresatowi pisma o doręczeniu tego pisma sąsiadowi lub dozorcy domu (art. 43 zd. 2 k.p.a.). Jest to konieczne dla uznania skuteczności doręczenia i urzeczywistnia zasadę wyrażoną przepisem art. 8 k.p.a.

Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy wymaga niekiedy od uczestników postępowania osobistego stawiennictwa przed organem administracji publicznej w celu udziału w czynnościach procesowych, składania wyjaśnień czy zeznań. Zasadą jest, że do osobistego stawienia się wezwany jest obowiązany tylko w obrębie gminy lub miasta, w którym zamieszkuje albo przebywa (art. 51 § 1 k.p.a.). Obowiązek ten rozciąga się ponadto na wezwanego zamieszkałego lub przebywającego w sąsiedniej gminie lub mieście (art. 51 § 2 k.p.a.). Jeżeli określona czynność procesowa powinna zostać przeprowadzona z udziałem osobistym strony postępowania, świadka bądź biegłego, którzy nie mogą zostać wezwani przez organ prowadzący postępowanie ze względu na ograniczenie wynikające z art. 51 k.p.a., albo gdy przedmiot tej czynności (np. przedmiot oględzin) znajduje się w znacznej odległości od siedziby organu prowadzącego postępowanie[190], organ prowadzący postępowanie – stosownie do dyspozycji przepisu art. 52 k.p.a. – zwraca się do właściwego terenowego organu administracji rządowej lub organu samorządu terytorialnego o wezwanie osoby zamieszkałej lub przebywającej w danej gminie lub mieście do złożenia wyjaśnień lub zeznań albo do dokonania innych czynności związanych z toczącym się postępowaniem. Przepis

[190] A. Matan, *Art. 52* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. t. 1*, Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 483.

art. 52 k.p.a. ustanawia instytucję pomocy prawnej, która – jeżeli tylko nie zachodzą przesłanki określone w art. 53 k.p.a. (charakter sprawy lub czynności wymaga dokonania czynności przed organem administracji publicznej prowadzącym postępowanie) – powinna być stosowana wobec osób (uczestników postępowania) znajdujących się (zamieszkałych) w większej odległości od organu prowadzącego postępowanie.

Konstrukcja instytucji pomocy prawnej zapewnia usprawnienie toku postępowania przy jednoczesnym poszanowaniu realizacji zasady prawdy obiektywnej (zgodnie z art. 77 § 3 k.p.a. organ działający w trybie pomocy prawnej może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania). Ponadto, co wydaje się kluczowe dla budowania zaufania, zdejmuje ze stron i innych uczestników postępowania ciężar osobistego stawiennictwa przed organami administracji publicznej, zlokalizowanymi w dalszej odległości od ich miejsca zamieszkania, limitując ten wymóg do niezbędnego minimum określonego treścią art. 53 k.p.a. Przepisy dotyczące wezwań wpisują się zatem w ogólną koncepcję nieuciążliwości tych czynności techniczno-procesowych[191], której najbardziej jaskrawym przejawem jest przepis art. 50 § 3 k.p.a.[192]

Instytucja pomocy prawnej może stanowić źródło zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej, ale stopień wygenerowanego zaufania może zostać dodatkowo spotęgowany przez rozszerzające zastosowanie przepisu art. 52 k.p.a. W orzecznictwie przyjmuje się, że w toku postępowania administracyjnego mogą zaistnieć przypadki wyjątkowe, uniemożliwiające stronie zapoznanie się z aktami postępowania i przez to ograniczające jej czynny udział w tym postępowaniu. Jak podkreślono w wyroku NSA z 11.05.2010 r., I OSK 693/10[193], za tego typu przypadek można uznać sytuację, w któ-

[191] Zob. np.: wyrok WSA w Krakowie z 29.07.2010 r., III SA/Kr 1190/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 24.09.2014 r., VI SA/Wa 3164/13, CBOSA.

[192] W myśl tego przepisu, w przypadkach, w których osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby, kalectwa lub innej niedającej się pokonać przeszkody, organ może dokonać określonej czynności lub przyjąć wyjaśnienie albo przesłuchać osobę wezwaną w miejscu jej pobytu, jeżeli pozwalają na to okoliczności, w jakich znajduje się ta osoba.

[193] CBOSA.

rej ze względu na brak możliwości osobistego zapoznania się z aktami sprawy, powodowany obiektywnie istniejącymi przeszkodami (znaczna odległość od siedziby organu, wiek oraz zły stan zdrowia), strona będzie pozbawiona możności obrony swych praw w postępowaniu. Organ administracji publicznej może skorzystać z możliwości, jakie daje mu art. 52 k.p.a., i umożliwić stronie we właściwym organie administracji rządowej lub organie samorządu terytorialnego przeglądanie akt sprawy. Takie zachowanie organu znacząco nie przedłuży postępowania, a może spowodować, że strona będzie miała możliwość sporządzenia samodzielnie notatek i odpisów z akt sprawy, a także potrzebnych kserokopii.

Wspomniane akta sprawy odgrywają w postępowaniu administracyjnym istotną rolę, gdyż m.in. dokumentują przebieg postępowania, czyniąc możliwym sądową kontrolę legalności administracyjnego toku instancji oraz zapadłego w sprawie rozstrzygnięcia. Integralną część akt sprawy administracyjnej stanowi jej metryka, zakładana w formie pisemnej lub elektronicznej (art. 66a § 1 k.p.a.). Regulacje dotyczące prowadzenia metryki nie są pozbawione wad. Podkreśla się brak precyzji ustawodawcy przy wskazaniu podmiotów, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym. Mianowicie obowiązkiem tym objęto – stosownie do treści art. 66a § 2 k.p.a. – wszystkie osoby uczestniczące w czynnościach wymagających stwierdzenia w metryce, a zatem, jak można wnioskować, strony oraz innych uczestników postępowania administracyjnego (biegłych, świadków), mimo że nie ulega wątpliwości, iż chodzi tutaj wyłącznie o urzędników uczestniczących w wydaniu decyzji[194]. Artykuł 66a § 1 k.p.a. kategorycznie przesądza, że założenie i prowadzenie metryki jest bezwzględnym obowiązkiem organu administracji publicznej, podczas gdy przepis art. 66a § 5 k.p.a. upoważnia ministra właściwego do spraw administracji publicznej do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków

[194] A. Wróbel, *Art. 66a* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 464.

koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw[195].

Innym zarzutem formułowanym wobec metryki jest to, że jej zakładanie i prowadzenie należy do wewnętrznych czynności administracji publicznej i przepisy normujące to zagadnienie nie powinny znajdować się w ustawie regulującej zewnętrzne stosunki procesowe organów administracyjnych. Wprowadzenie do Kodeksu art. 66a skutkuje zwiększeniem biurokratyzmu (w jego pejoratywnym znaczeniu), a błędna interpretacja przepisów o metrykach stanie się źródłem chaosu i ogromnych różnic w ich stosowaniu[196].

Przedstawione argumenty mogą prowadzić do wniosku, że metryka sprawy wpływa raczej – i to w stopniu istotnym – na obniżenie poziomu zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Uważam jednak, że jest to stanowisko zbyt pesymistyczne. Zakładanie i prowadzenie metryki sprawy to czynności techniczno-procesowe, dlatego naruszenie obowiązku jej prowadzenia oraz aktualizacji nie stanowi wadliwości postępowania, które mogłoby mieć wpływ na jego wynik lub dawałoby podstawę do zastosowania któregoś z trybów nadzwyczajnych[197]. W tym sensie trudno mówić o jakimś gwarancyjnym, wobec interesu prawnego stron lub interesów innych uczestników postępowania, charakterze metryki sprawy. Z całą pewnością przepisy art. 66a k.p.a. są niedoskonałe i prowadzą do mnożenia czynności kancelaryjnych. Z drugiej jednak strony, metryki umożliwiają „(...) bardzo wnikliwe prześledzenie «przebiegu» sprawy w urzędzie, począwszy od jej wpływu do organu, przez konkretne czynności zmierzające do jej załatwienia, a następnie doręczenia. Można domniemywać, że taki obowiązek zdyscyplinuje organy administracji do podejmowania swoich działań sprawniej, co przyczyni się – jeśli nie do wyeliminowania, to do zmniejszenia przewlekłości"[198]. Metryka nie kształtuje sytuacji prawnej

[195] A. Wróbel, *Art. 66a...*, s. 464–465.

[196] Agnieszka Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013/9, s. 50–64.

[197] Zob. A. Wróbel, *Art. 66a...*, s. 467.

[198] J. Wyporska-Frankiewicz, *Metryka sprawy administracyjnej na tle ostatnich zmian k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach*

podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej, lecz nie oznacza to, że nie oddziałuje w żaden sposób na te podmioty. W mojej ocenie to oddziaływanie może przyjąć postać budzenia zaufania. Obowiązek jej aktualizacji (art. 66a § 3 k.p.a.) wymusza usprawnienie podejmowania czynności procesowych, ponieważ umożliwia przypisanie odpowiedzialności za nie konkretnemu urzędnikowi. Natomiast z punktu widzenia stron postępowania jej znaczenie polega na tym, że prawidłowo prowadzona zwiększa pewność, iż udokumentowane w niej czynności procesowe zostały rzeczywiście podjęte w toku procesu administracyjnego. Dodatkowo metryka czyni dokumentację sprawy bardziej czytelną i pozwala lepiej oraz szybciej orientować się w postępowaniu podmiotom (stronom), którym organy udostępniły akta sprawy.

W obowiązującym stanie prawnym metryka sprawy nie zastępuje protokołu ani adnotacji[199]. W dalszym ciągu pozostają one podstawowymi instytucjami urzeczywistniającymi zasadę ogólną pisemności i już z tej przyczyny sporządzanie protokołów i adnotacji może jawić się jako czynność techniczno-procesowa budząca zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Wszak z reguły ufność do czynności stwierdzonej na piśmie, o czym wspominaliśmy przy okazji zasady pisemności, wydaje się większa niż ufność do ustnej deklaracji bądź obietnicy.

Utrwalanie czynności procesowych mających istotne znaczenie dla sprawy następuje w formie protokołu (art. 67 § 1 k.p.a.). Przyjmuje się, że czynność ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli ma lub może mieć wpływ na treść praw albo obowiązków stron lub innych uczestników postępowania[200]. Natomiast czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwala się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności (art. 72 § 1 k.p.a.). Chodzi tutaj o takie czynności organu, które nie mają

2010–2011, Warszawa 2012, s. 181.

[199] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*..., s. 282.

[200] A. Wróbel, *Art. 67* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 468.

istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ale mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania[201].

Podstawową formą utrwalania na piśmie czynności procesowych jest protokół, natomiast adnotacja ma znaczenie pomocnicze[202]. Skoro protokół obejmuje czynności prawotwórcze, stopień jego sformalizowania jest większy niż adnotacji. Protokół podlega kontroli procesowej, ponieważ jest odczytywany wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać (art. 68 § 2 k.p.a.). Podpisy osób obecnych oraz prawidłowość formy protokołu zapewniają jego wiarygodność[203]. Cechy protokołu powodują, że jest on bardziej transparentny od adnotacji. Wypracowanie jego ostatecznej treści przy aktywnym współudziale osób uczestniczących w czynnościach, z których protokół jest sporządzany, w tym możliwość wnoszenia przez nie uwag, może budzić zaufanie w stopniu większym od adnotacji – rodzaju notatki służbowej sporządzanej wyłącznie przez pracownika organu administracyjnego.

Ostatnią czynnością techniczno-procesową, którą można rozpatrywać w kontekście regulacji generujących zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, jest udostępnianie akt. Od razu trzeba poczynić zastrzeżenie, że prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów przysługuje zasadniczo stronom postępowania (art. 73 § 1 k.p.a.). Przyjmuje się, że podmioty na prawach strony korzystają z tych uprawnień na tych samych zasadach co strony. Z kolei pozostali uczestnicy postępowania nie mają takiego ustawowego uprawnienia jak podmioty legitymujące się w sprawie interesem prawnym, niekiedy jednak potrzeba lub konieczność zapoznania się z aktami sprawy wynika z ich roli procesowej[204].

[201] A. Wróbel, *Art. 72* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 476.

[202] J. Borkowski, *Czynności procesowe postępowania administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 192.

[203] J. Borkowski, *Czynności procesowe...*, s. 193.

[204] J. Borkowski, B. Adamiak, *Art. 73* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 420.

Prawo wglądu w akta sprawy rozciąga się na cały tok postępowania i przysługuje również po jego zakończeniu (art. 73 § 1 k.p.a.). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wynikający z art. 73 § 1 k.p.a. obowiązek organu udostępnienia akt sprawy każdemu, kto ma w tym interes prawny, obejmuje również okres zawieszenia postępowania, ponieważ prawo wglądu do akt nie jest czynnością procesową zmierzającą do załatwienia sprawy[205]. Ograniczenie tego prawa należy do wyjątków i może mieć miejsce w sytuacji wyłączenia jawności akt sprawy lub ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 § 1 k.p.a.). Ukształtowana w ten sposób instytucja wglądu do akt sprawy posiada fundamentalne znaczenie dla budzenia zaufania stron postępowań administracyjnych. Zdaniem G. Łaszczycy: „zapewnienie stronie «jawności akt», umożliwienie jej wykonywania innych czynności związanych z aktami (np. sporządzania notatek) stanowi konstytutywny element zaufania. Utajnianie zgromadzonych «materiałów», wybiórcze, zależne od woli (uznania) organu ich udostępnianie, wprowadzanie pozaustawowych, nieuzasadnionych względami organizacyjnymi lub porządkowymi warunków korzystania z prawa dostępu do akt sprawy, tworzenie innych barier lub ograniczeń to zachowania, które jednoznacznie podważają zaufanie strony postępowania do działań organu administracji publicznej (jako części władzy publicznej)”[206]. Postulat jawności postępowania jest konsekwencją postulatu pogłębienia zaufania do organu ze strony obywatela. Brak jawności uniemożliwia stronie rzetelną współpracę z organem administracji publicznej opartą na wzajemnym zaufaniu, ponieważ wzbudza u strony podejrzenia co do niezgodności działań organu z prawem[207]. Dlatego przepis art. 73 k.p.a. „(...) ma za zadanie zapewnić rzeczywiste funkcjonowanie zasady jawności postępowania wobec strony. Koreluje to z zasadą czynnego udziału strony, co z kolei służy realizacji zasad prawdy obiektywnej i pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa”[208].

---

[205] Wyrok NSA z 6.07.2017 r., II OSK 2772/15, CBOSA.

[206] G. Łaszczyca, *Akta sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 179.

[207] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze,* Warszawa 1970, s. 55.

[208] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.02.2011 r., II SA/Go 912/10, CBOSA.

Prawo wglądu w akta sprawy administracyjnej stanowi gwarancję prawa do obrony strony w toku postępowania administracyjnego, składającej się – wraz z prawem domagania się rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w trybie regulowanym prawem procesowym czy prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia sprawy – na instytucje prawa do procesu[209]. Udostępnienie stronie akt pozwala przygotować jej obronę swoich interesów prawnych[210]. Jeżeli strona nie zna materiału dowodowego, to nie może się do niego odnieść, zakwestionować czy zgłosić dowodów pozwalających na dowiedzenie jej racji[211]. Możliwość zapoznania się z zebranym w aktach sprawy materiałem dowodowym stanowi istotne uprawnienie procesowe, gwarantujące stronie realizację zasady czynnego udziału w postępowaniu oraz zasady budzenia zaufania obywateli do organów państwa[212].

Osobnego omówienia wymaga kwestia przywrócenia terminu. Wyodrębnienie tej problematyki wynika z faktu, że wprawdzie same terminy zaliczane są przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego do czynności techniczno-procesowych[213], lecz przywrócenie bądź odmowa przywrócenia terminu następuje w drodze aktu administracyjnego, jakim jest postanowienie (art. 59 § 1 i 2 k.p.a.).

Przywrócenie terminu może być postrzegane jako instytucja budująca zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Umożliwia ona skuteczne podjęcie czynności procesowej w przypadku, gdy upłynął już termin do jej podjęcia[214]. Nie zawsze uchybienie terminowi wynika z niedbałości lub bagatelizowania czyn-

[209] B. Adamiak, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12*, OSP 2013/12, s. 892.

[210] Zob. B. Adamiak, *Glosa do... II SA/Bk 122/12...*, s. 893.

[211] J. Chlebny, *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2014/10, s. 98.

[212] H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/3, s. 69.

[213] Zob. np. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016; W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015.

[214] Zob. wyrok NSA z 22.01.2015 r., I OSK 1124/13, CBOSA.

ności postępowania administracyjnego, ale może być niezależne od woli zainteresowanego. Możliwa jest przecież „(...) sytuacja, w której do uchybienia terminowi dojdzie w rezultacie wystąpienia okoliczności obiektywnych. Jak się wydaje, nie powinno budzić niczyich wątpliwości, że przeniesienie odpowiedzialności za uchybienie takiemu terminowi na osobę, która dopuściła się tego uchybienia, nie byłoby rozwiązaniem optymalnym, a wręcz przeciwnie – byłoby to rozwiązanie stojące w opozycji do zasadniczych funkcji i celów, jakie mają być realizowane w ramach postępowania administracyjnego"[215].

Dzięki obowiązującym regulacjom uchybienie terminowi nie musi oznaczać trwałego uniemożliwienia dokonania czynności procesowej, oczywiście z zastrzeżeniem, że koniecznym warunkiem dla przywrócenia terminu jest łączne spełnienie przesłanek określonych przepisem art. 58 § 1 i 2 k.p.a.: uchybienie terminowi nastąpiło bez winy zainteresowanego i brak winy zostanie uprawdopodobniony; zainteresowany złożył wniosek o przywrócenie terminu w ciągu siedmiu dni od ustania przyczyny uchybienia terminowi; zainteresowany dopełnił czynności, dla której określony był termin, jednocześnie ze złożeniem wniosku o przywrócenie terminu[216].

Kategoria zainteresowanego użyta w treści przepisów składających się na instytucję przywrócenia terminu jest pojemna i oznacza osobę uczestniczącą w postępowaniu administracyjnym, uprawnioną, względnie zobowiązaną do dokonania czynności, dla której ustawa wyznacza termin. Podmiotami takich czynności mogą być wszyscy uczestnicy postępowania, czyli strony, uczestnicy na prawach strony i inni uczestnicy, niezależnie od tego, czy mają oni w sprawie interes prawny lub faktyczny, czy wynik postępowania leży poza sferą ich zainteresowania[217]. Użycie przez ustawodawcę pojęcia zainteresowanego wskazuje, że celem omawianej regulacji było objęcie możliwością przywrócenia terminu

[215] P. Wajda, *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/6, s. 33.

[216] Wyrok NSA z 15.05.2005 r., II OSK 553/07, CBOSA.

[217] Z.R. Kmiecik, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2008/11, s. 52.

szerokiego kręgu podmiotów znajdujących się w obrębie zawisłego postępowania administracyjnego, w tym uczestników tego postępowania. Jest to więc instytucja o charakterze inkluzywnym, cechująca się dużą doniosłością nie tylko dla obrony interesów prawnych stron postępowań administracyjnych. W przypadkach uchybiania terminom, niebędących – co należy jeszcze raz podkreślić – wyrazem lekceważącego podejścia do załatwianej sprawy administracyjnej, przywrócenie terminu pozwala na pełniejszą realizację zasady dyspozycyjności i, w konsekwencji, innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Instytucja przywrócenia terminu daje zainteresowanemu możliwość partycypacji w toku postępowania, a niekiedy może nawet determinować treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Być może dlatego w orzecznictwie można spotkać pogląd, że choć przepisy nie nakładają na organy administracji publicznej obowiązku pouczenia strony o możliwości złożenia prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, złożonego po upływie ustawowego terminu, to jednak w szczególnych przypadkach ze względu na przedmiot postępowania lub cechy strony powinny o tej możliwości pouczyć[218]. W glosie do tego wyroku, w gruncie rzeczy aprobującej treść orzeczenia, W. Taras poczynił uwagi polemiczne. W jego ocenie z przepisów prawa nie wynika obowiązek informowania stron o możliwości wniesienia prośby o przywrócenie uchybionego terminu, zaś obarczanie takim obowiązkiem organów świadczy o nadmiernym paternalizmie państwa. Ponadto, zdaniem Autora, „(...) dość łatwo można tu naruszyć zasadę pogłębiania zaufania do państwa i prawa, realizując obowiązek udzielania informacji, w przypadku gdy z okoliczności sprawy wynika, że uchybiony termin nie może być przywrócony; czynienie stronom złudnych nadziei jest nie do pogodzenia z treścią art. 8 k.p.a."[219]. O ile więc sama instytucja przywrócenia terminu może prowadzić do budzenia zaufania zainteresowanych jego przywróceniem do władzy publicznej, o tyle rzeczywisty rozmiar wygenerowanego zaufania zależy od jej racjonalnego stosowania.

[218] Wyrok WSA w Lublinie z 23.02.2011 r., I SA/Lu 811/10, CBOSA.

[219] W. Taras, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 23 lutego 2011 r. (I SA/Lu 811/10)*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 10, s. 83.

8. Dowody i postępowanie dowodowe

Pełna realizacja zasady prawdy materialnej, pozostającej w ścisłym związku z zasadą budzenia zaufania, wymaga prawidłowego (obiektywnego) przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zaś w ramach tego postępowania – postępowania dowodowego. Poszukując prawdy materialnej, organ administracji publicznej „(...) staje przed zadaniem odkrycia tego, co już istnieje, a nie z zadaniem tworzenia prawdy. Prawdę wyprowadza z rzeczywistości przez ustalenie istniejącego stanu faktycznego oraz z normy prawnej, przez ustalenie jej obowiązywania oraz ustalenie jej treści"[220].

Celem każdego postępowania dowodowego jest dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, aby jej załatwienie opierało się na udowodnionych faktach i aby do tych faktów zostały zastosowane właściwe normy prawne[221]. Postępowanie dowodowe przesądza o legalności postępowania (zapadłego rozstrzygnięcia). W ten sposób same przepisy normujące czynności organu niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mogą stanowić środki pozyskiwania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Należy przy tym pamiętać, że postępowanie dowodowe nie jest celem samym w sobie, a odmienna od oczekiwań strony ocena dowodów nie musi automatycznie oznaczać naruszenia reguł postępowania dowodowego, w tym zasady zaufania do władzy publicznej[222].

W tym miejscu można sformułować wstępną tezę, zgodnie z którą reguły prowadzenia postępowania dowodowego określone w Kodeksie postępowania administracyjnego należą do wartości składających się na zaufanie lub szerzej – sprawiedliwość proceduralną[223]. Natomiast zagadnieniem wymagającym bardziej szczegółowej analizy jest wskazanie

[220] S. Fundowicz, *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 181.

[221] Zob. wyrok NSA z 26.10.1995 r., SA/Po 1024/95, CBOSA.

[222] Zob. wyrok NSA z 14.11.2007 r., I GSK 1997/15, CBOSA.

[223] Zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna...*, s. 89.

tych regulacji (środków) postępowania dowodowego, które czynią to w możliwie największym stopniu.

Postępowanie dowodowe odbywa się według zasad wywodzonych z przepisów (szczególnych) Kodeksu. Wynikająca z art. 75 § 1 k.p.a. zasada otwartego katalogu środków dowodowych przesądza, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Dowodami w szczególności mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Są to środki dowodowe nazwane, wyliczone i unormowane w materii Kodeksu, ale ustawodawca, nie domykając ostatecznie katalogu tych środków, dopuścił uwzględnianie w procesie dowodzenia także środków nienazwanych, środków powstających w wyniku rozwoju nauki oraz techniki, takich jak dowody z filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego, fotografii, fotokopii, planów, rysunków, płyt lub taśm dźwiękowych i innych materiałów oraz przyrządów utrwalających lub przenoszących obrazy lub dźwięki, maszynowe wypisy urządzeń liczących, opinie instytutu naukowego lub naukowo-badawczego[224]. Przyjęcie otwartego systemu środków dowodowych umożliwia organowi administracji publicznej relatywnie szybkie i rzetelne ustalenie prawdy materialnej. Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy może nastąpić za pomocą dowolnych środków, a sam fakt wymieniania przez ustawodawcę konkretnych środków dowodowych nie przesądza, że mają one pierwszeństwo i pozycję nadrzędną wobec środków nienazwanych (zasada równej mocy środków dowodowych[225]). Ograniczenie środków dowodowych wyłącznie do środków nazwanych skutkowałoby niekiedy niemożnością prawidłowej realizacji zasady prawdy obiektywnej lub przewlekłością postępowań administracyjnych. Natomiast dzięki takiej koncepcji regulacji środków dowodzenia strony zyskują szerokie gwarancje obrony swoich interesów prawnych przez możliwość wnioskowania oraz przedkładania nieograniczonych przedmiotowo środków

[224] M. Kopacz, *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 239–240.

[225] Wyrok NSA z 24.09.2002 r., SA/Bk 585/02, CBOSA; wyrok NSA z 13.04.2016 r., I OSK 1218/15, CBOSA.

dowodowych; jedyne ograniczenia wynikają z wymogu legalności tych środków oraz ich wyraźnego związku z wyjaśnieniem sprawy administracyjnej. Tym samym strony zyskują gwarancję, że po spełnieniu tych warunków organ, bez względu na charakter dowodów, uwzględni je w toku postępowania wyjaśniającego.

Ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, że to na organie administracji publicznej spoczywa ciężar udowodnienia faktów stanowiących podstawę orzekania. Do takiego wniosku prowadzi zestawienie treści art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a.[226] Drugi z wymienionych przepisów statuuje zasadę oficjalności postępowania dowodowego[227], zgodnie z którą organ administracyjny jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, co m.in. oznacza, że organ administracji publicznej jako gospodarz postępowania administracyjnego określa zakres postępowania wyjaśniającego oraz dobór środków dowodowych potrzebnych do należytego ustalenia stanu sprawy[228]. W orzecznictwie podkreśla się, że jakkolwiek z zasady tej wynika, iż główny ciężar dowodzenia obciąża organ[229], to jednak strona postępowania nie może czuć się zwolniona od współdziałania z organem w realizacji tego obowiązku, zwłaszcza w sytuacji, gdy z danych faktów zamierza wywodzić korzystne dla siebie skutki prawne[230]. Zarazem okoliczność, w której strona ma prawo wykazywania inicjatywy dowodowej, nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku podejmowania z urzędu czynności zmierzających do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do zała-

[226] W postępowaniu administracyjnym strona ma „(...) obowiązek dowodzenia w zasadzie tylko wtedy, gdy chodzi o fakt, z którego chce wywieść skutki prawne, a który stoi w sprzeczności z ustaleniami dokonanymi już przez organ w oparciu o inne dowody, oraz gdy przepis prawny wymaga dla wykazania danej okoliczności faktycznej przedłożenia przez stronę określonego środka lub źródła dowodowego (z reguły dokumentu). Są to jedyne przypadki, gdy ciężar dowodu implikuje konieczność udowodnienia faktów przez stronę w postępowaniu administracyjnym pod rygorem odmowy pozytywnego załatwienia sprawy", Z.R. Kmiecik, *Istota dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo" 2008/6, s. 99.

[227] Zob. np. wyrok NSA z 28.02.2017 r., II OSK 1629/15, CBOSA; wyrok NSA z 4.10.2017 r., I OSK 546/17, CBOSA.

[228] Wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2012 r., IV SA/Wa 663/12, CBOSA.

[229] Wyrok WSA w Szczecinie z 14.09.2017 r., I SA/Sz 499/17, CBOSA.

[230] Wyrok NSA z 15.12.2016 r., III SA/Kr 909/16, CBOSA.

twienia sprawy. Zasada oficjalności postępowania dowodowego obliguje organ do ustalenia z urzędu, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, wskazania, jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia powyższych okoliczności, przeprowadzenia dowodów, które organ administracyjny uznał za niezbędne dla dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, a także dokonania oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów[231].

Istotę zasady swobodnej oceny dowodów stanowi założenie, zgodnie z którym organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). Jej realizacja musi być dokonywana z uwzględnieniem zasady równej mocy środków dowodowych – określone fakty mogą być udowodnione przy użyciu dowolnych środków dowodowych, byleby nie były sprzeczne z prawem[232]. Swobodna ocena dowodów opiera się na materiale dowodowym zebranym przez organ, zaś organ powinien dokonać wszechstronnej oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy. Aby nie naruszyć (przekroczyć) omawianej zasady postępowania dowodowego, organ ma obowiązek dokonania oceny poszczególnych dowodów osobno oraz w ich wzajemnym powiązaniu, natomiast w uzasadnieniu rozstrzygnięcia (decyzji) zobligowany jest określić, którym dowodom dał wiarę i dlaczego oraz z jakich przyczyn odmówił wiarygodności innym dowodom[233]. W konsekwencji swobodna ocena dowodów nie oznacza zupełnej dowolności działania organu administracji publicznej w tym zakresie, ponieważ organ jest zobowiązany kierować się logiką, wiedzą i doświadczeniem życiowym[234]. Ustawodawca nie krępuje organu przy ocenie całokształtu materiału dowodowego, w szczególności nie wprowadza gradacji mocy dowodowej poszczególnych środków dowodowych, ale ogranicza tę swobodę

[231] Zob. wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2017 r., III SA/Kr 909/16, CBOSA.
[232] Wyrok NSA z 15.12.2008 r., I OSK 622/08, CBOSA.
[233] Zob. wyrok NSA z 4.10.2017 r., I OSK 777/17, CBOSA.
[234] Zob. wyrok NSA z 29.05.2015 r., II FSK 2456/13, CBOSA.

nakazem rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony (art. 81a k.p.a.)[235].

Powyższe ograniczenie może być postrzegane jako autonomiczna zasada postępowania dowodowego – zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony – znajdująca zastosowanie w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego (art. 81a § 1 k.p.a.). Obliguje ona organ administracji publicznej do rozstrzygania tych wątpliwości na korzyść interesu prawnego stron, jeżeli mimo podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, nadal nie jest pewne, czy zasada prawdy materialnej została zrealizowana w stopniu wystarczającym, tj. dającym podstawę do podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Poza ograniczeniem stosowania tej zasady do decyzji o charakterze sankcyjnym oraz decyzji uszczuplających uprawnienia stron postępowań administracyjnych, ustawodawca wprowadza wyłączenia jej stosowania w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, a także w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 81a § 2 k.p.a.). Artykuł 81a k.p.a. stanowi szczególną formę zasady ogólnej wyrażonej w art. 7a § 1 k.p.a. z tym, że omawiana regulacja dotyczy wątpliwości co do stanu faktycznego, podczas gdy zasada *in dubio pro libertate* obejmuje swoim zakresem wątpliwości co do treści normy prawnej[236].

Zasadniczo jednak w doktrynie podkreśla się, że „dodanie art. 81a k.p.a. nie modyfikuje obowiązku organu wynikającego z art. 7, art. 77 § 1

[235] Zob. J. Borkowski (aktualizacja B. Adamiak), *Dowody i postępowanie wyjaśniające* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 278.

[236] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 24.

i art. 107 § 3 k.p.a. dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Nie ma ono także wpływu na zmianę inkwizycyjnego charakteru postępowania dowodowego. W rzeczywistości przepis ten, tak jak art. 7a § 1 k.p.a., stanowi niepotrzebny ozdobnik Kodeksu postępowania administracyjnego, nie prowadząc do modyfikacji od dawna obowiązującej reguły, zgodnie z którą w sprawach dotyczących nałożenia na stronę obowiązku bądź odebrania przyznanego jej uprawnienia, gdy ciężar dowodu spoczywa na organie administracji publicznej, brak wykazania okoliczności faktycznej, od której uzależnione jest podjęcie negatywnego dla rozstrzygnięcia, nie może przemawiać na jej niekorzyść"[237]. Jest to sytuacja podobna do zmiany w treści art. 8 § 1 k.p.a. polegającej na dodaniu do zasady zaufania nakazu kierowania się przez organy administracji publicznej zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Także i te zasady, choć niewyrażone *expressis verbis* w przepisach Kodeksu, nie były obce praktyce działania administracji publicznej. Być może jednak ich wysłowienie w regulacjach ogólnego postępowania administracyjnego wzmocni rolę procesową tych zasad i spowoduje, że będą one częściej stosowane w praktyce. Dlatego nie podzielam w pełni poglądu, jakoby zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony była zbędna, chociaż oczywiście podmiot stosujący prawo może dążyć do usunięcia tych wątpliwości w drodze reguł wykładni i reguł inferencyjnych. Ponadto może ona mieć znaczenie w procesie sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Jeżeli już, to ułomności tej zasady dopatrywałbym się raczej w sposobie jej regulacji, a ściślej w nagromadzeniu przesłanek, którymi ustawodawca obwarował jej stosowanie.

Kolejną zasadą, na której opiera się postępowanie dowodowe, jest zasada udziału strony w wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Realizacja tego uprawnienia (zasady) następuje za pomocą kilku kluczowych regulacji normujących postępowanie dowodowe. Przede wszystkim ustawodawca wyposażył stronę w prawo inicjatywy dowodowej, przesądzając, że żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Organ administracji publicznej może nie uwzględnić

[237] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 24–25.

żądania strony, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy (art. 78 § 2 k.p.a.).

Wykładnia gramatyczna tych przepisów prowadzi do wniosku, że organ nie jest związany żądaniami dowodowymi strony, ale nawet po zakończeniu postępowania dowodowego organ nie może odmówić uwzględnienia wniosku dowodowego, jeżeli dotyczy on okoliczności mających znaczenie dla rozpoznawanej sprawy. Bez znaczenia jest tutaj fakt, czy żądanie dowodowe zostało zgłoszone w toku postępowania dowodowego, czy już po jego zakończeniu. W obu wymienionych przypadkach organ musi uwzględnić żądanie strony, jeżeli dotyczy ono okoliczności mających znaczenie dla sprawy[238]. W ten sposób prawu strony do żądania przeprowadzenia dowodu odpowiada obowiązek organu administracji publicznej ustosunkowania się do tego żądania[239]. Jednocześnie organ nie tylko prowadzi postępowanie *ex officio* bez konieczności inspirowania jego działań przez strony postępowań administracyjnych, ale powinien być w tym zakresie aktywny, tzn. wykorzystywać w sprawie wszystkie dowody znane mu z urzędu, poszukiwać innych dowodów na potwierdzenie określonych faktów z wykorzystaniem dostępnych źródeł dowodowych, a także dopuszczać wszystkie środki dowodowe zgłaszane przez stronę lub innych uczestników postępowania, o ile mają one istotne znaczenie dla sprawy[240].

Podmiot legitymujący się w sprawie interesem prawnym może ponadto brać udział w czynnościach postępowania dowodowego, przy czym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują obowiązku strony wskazania dowodów niezbędnych do rozpoznania

[238] Z.R. Kmiecik, *Istota dowodowa...*, s. 102.

[239] Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2011 r., I SA/Wr 632/10, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 18.07.2012 r., IV SA/Po 300/12, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2015 r., I SA/Gl 1196/14, CBOSA.

[240] Wyrok WSA w Krakowie z 4.07.2013 r., II SA/Kr 455/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 28.03.2017 r., III SA/Kr 909/16, CBOSA.

i rozstrzygnięcia sprawy[241]. To uprawnienie strony jest refleksem obowiązku organów określonych w art. 79 § 1 k.p.a. (zawiadamianie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed tym terminem). Ustawodawca przyznaje także stronie uprawnienie do udziału w przeprowadzaniu dowodu, zadawania pytania świadkom, biegłym i stronom, jak również prawo do składania wyjaśnień (art. 79 § 2 k.p.a.). Wreszcie prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym jest realizowane gwarantowaną przez Kodeks możliwością wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 81 k.p.a.). Jedynie okoliczność, co do której strona mogła się wypowiedzieć, może zostać uznana za udowodnioną, chociaż trzeba pamiętać, że organ może odstąpić od tej ogólnej zasady w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 k.p.a.). Umożliwienie wypowiedzenia się stronom co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań ma na celu głównie zapewnienie należytego wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy[242]. W ten sposób strona może wpływać na proces konkretyzacji normy prawa materialnego[243] i w efekcie przyczyniać się do kształtowania treści rozstrzygnięcia zgodnego z jej żądaniem.

Dodatkowe gwarancje zgodności treści decyzji z oczekiwaniem (żądaniem) strony wprowadza art. 79a § 1 k.p.a., który w postępowaniu wszczętym w trybie skargowym nakazuje, aby organ administracji publicznej, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wskazywał przesłanki zależne od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem. Wyrażony w tym przepisie obowiązek organu nie ma

[241] M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016/25(1), s. 285.

[242] Wyrok WSA w Opolu z 23.02.2017 r., II SA/Op 498/16, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 7.09.2017 r., IV SA/Wr 237/17, CBOSA.

[243] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.10.2008 r., IV SA/Wa 773/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 3.08.2011 r., II SA/Wa 504/11, CBOSA.

charakteru bezwzględnego. Ustawodawca dopuszcza bowiem możliwość odstąpienia od niego, w sytuacji określonej w art. 10 § 2 k.p.a. Ponadto w świetle art. 79a § 2 k.p.a. w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody, żeby wykazać spełnienie wspomnianych przesłanek. Wprowadzenie do procedury administracyjnej przepisu art. 79a k.p.a. miało na celu „(...) ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ”[244]. Od tej pory podmiot zainteresowany rozstrzygnięciem (strona) nie będzie musiał zabiegać o informacje dotyczące zawisłego postępowania, ponieważ ten obowiązek w sposób jednoznaczny obciąża organ. Tym samym urzędnik musi zwracać większą uwagę na przesłanki warunkujące wydanie decyzji pozytywnej w toku całego postępowania, a nie wyłącznie przy badaniu wniosku inicjującego to postępowanie.

Rekapitulując dotychczasowe spostrzeżenia, można stwierdzić, że podejmowanie przez organy administracji publicznej wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy służy budzeniu zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Działania organu zmierzające do ustalenia prawdy materialnej powinny być bezstronne i obiektywne. Te wartości (zasady) „(...) mają doniosłą wagę dla dochodzenia prawdy materialnej, ponieważ tylko organ spełniający wskazane wyżej kryteria będzie mógł ją prawidłowo ustalić”[245]. Realizacja normy programowej (optymalizacyjnej) wyrażonej w art. 8 k.p.a. następuje przez prawidłowe oraz wyczerpujące stosowanie reguł postępowania dowodowego. Przeprowadzenie postępowania dowodowego mającego na celu wszechstronne,

[244] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[245] R. Siuciński, *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010/10, s. 14.

możliwie najbardziej rzetelne ustalenie stanu faktycznego sprawy leży w gestii organu, który powinien przejawiać aktywność, determinację oraz konsekwencję w dążeniu do realizacji celu zakreślonego treścią zasady prawdy obiektywnej. Nie oznacza to, że strona ma pozostać bierna w zgłaszaniu środków dowodowych, ale jej pasywność w postępowaniu wyjaśniającym nie może prowadzić do wadliwej realizacji zasady ogólnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. Organ prowadzący postępowanie jest odpowiedzialny za wyznaczenie zakresu postępowania dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy, jednak strona może brać czynny udział w czynnościach realizujących ten cel, a w szczególności zgłaszać żądania dotyczące przeprowadzenia dowodów. Jeżeli dodatkowo organ, ustalając zakres postępowania dowodowego, dopuszcza dowody przemawiające za załatwieniem sprawy zgodnie z żądaniem strony, to w sposób znaczący buduje to lub pogłębia zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej[246].

Wzmocnienie współpracy organu oraz stron postępowań administracyjnych następuje także przez obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony. Zapewnia to proaktywną postawę organu (konieczność ich wskazania)[247] i w stopniu istotnym odciąża stronę od zabiegania o swoją sprawę. Wprowadzenie otwartego katalogu środków dowodowych, a także zrównanie ich mocy w procesie dowodzenia oznacza, że ustawodawca nie przyznaje żadnemu z nich pierwszeństwa, dopuszczając możliwość ustalenia okoliczności faktycznych za pomocą dowolnego rodzaju dowodu (pod warunkiem że jest on zgodny z prawem). Organ nie może *a priori* przyjmować, który dowód przyczyni się do pełniejszej realizacji postępowania wyjaśniającego, nie istnieje bowiem żadna hierarchia ani gradacja ważności środków dowodowych. Zasadą jest, że organ, który rozstrzyga sprawę, prowadzi postępowanie wyjaśniające i że między tym organem a rzeczywistym stanem sprawy występuje możliwie najmniejsza liczba

[246] Zob. B. Adamiak, *Art. 121* [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. B. Adamiak, Wrocław 2017, s. 740.

[247] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

dowodów pośredniczących[248]. Zarazem bezpośrednie zetknięcie się organu prowadzącego postępowanie z materiałem dowodowym (np. w drodze oględzin jakiegoś przedmiotu lub miejsca) pozwala stronie przypuszczać, że dana materia została zbadana rzetelnie oraz wnikliwie. W ten sposób mogą być też postrzegane ustalenia poczynione w sprawie, w sytuacji gdy wymagane są wiadomości specjalne. Wszak organ nie musi dysponować specjalistyczną wiedzą i może, jeżeli taka wiedza jest potrzebna, zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii (wobec której – tak samo zresztą, jak wobec pozostałych dowodów – można przeprowadzić przeciwdowód).

9. Rozprawa administracyjna

W obowiązującym stanie prawnym administracyjne postępowanie wyjaśniające może toczyć się w ramach różnych form, z których – biorąc pod uwagę częstotliwość występowania – podstawowe znaczenie posiada postępowanie gabinetowe oraz – w mniejszym stopniu – rozprawa administracyjna. Formy te nie konkurują ze sobą w tym znaczeniu, że wybór którejś z nich nie jest zależny od woli organu prowadzącego postępowanie, lecz od przesłanek, których wystąpienie skutkuje przeprowadzeniem rozprawy. Trudno także jednoznacznie przesądzać, która z nich jest bardziej charakterystyczna dla modelu ogólnego postępowania administracyjnego, chociaż w praktyce działania administracji publicznej właśnie postępowanie gabinetowe jest formą zdecydowanie dominującą[249].

Postępowanie administracyjne ma co do zasady charakter postępowania gabinetowego, zaś rozprawę administracyjną przeprowadza się wyjątkowo, w sytuacjach określonych w przepisach Kodeksu postępowania

[248] R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 204.

[249] Tak: A. Gill, *Zasady postępowania...*, s. 186. Podobny pogląd sformułował NSA w wyroku z 26.10.2017 r., I FSK 240/16, CBOSA, w którym stwierdzono, że „(...) rozprawa administracyjna nie jest środkiem dowodowym. Jest to jedynie sposób prowadzenia postępowania dowodowego, stanowiący wyjątek od tzw. postępowania gabinetowego, które w postępowaniu administracyjnym dominuje".

administracyjnego[250]. Nadal większość postępowań administracyjnych toczy się najczęściej przy udziale jednego podmiotu legitymującego się interesem prawnym. Niekiedy w jednej sprawie występuje większa liczba stron, ale ich interesy nie zawsze się wykluczają (pozostają sprzeczne). Jeżeli ponadto wyjaśnienie sprawy następuje z udziałem jednego świadka lub jednego biegłego, podstawę ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowią dokumenty, wyjaśnienia stron, dowody z przesłuchania stron lub inne środki dowodowe nienazwane, a przeprowadzenie rozprawy ani nie przyspieszy, ani nie uprości postępowania, to postępowanie wyjaśniające przyjmie najpewniej formę postępowania gabinetowego[251]. Z reguły postępowanie gabinetowe będzie toczyło się przy okienku dla interesantów albo w pokoju pracownika organu administracji publicznej i „(...) będzie służyło przeprowadzeniu nielicznych środków dowodowych lub tylko zapoznaniu się z dokumentami i ewentualnie wyjaśnieniami strony. Nie tylko będą to bowiem sprawy załatwiane niezwłocznie, lecz również takie, w których trzeba zbadać rejestry, ewidencję lub dokumenty urzędowe posiadane przez dany organ administracyjny, wystąpić o dane z ewidencji innego organu administracyjnego w drodze zwykłej wymiany informacji lub sformalizowanej pomocy prawnej"[252].

W porównaniu z rozprawą administracyjną postępowanie gabinetowe cechuje się mniejszym stopniem sformalizowania, lecz obowiązują w nim wszystkie zasady postępowania dowodowego[253]. Sformalizowanie rozprawy wynika m.in. z konieczności podjęcia przez organ odpowiednich czynności przygotowawczych. W ramach czynności poprzedzających przeprowadzenie rozprawy organ wzywa strony do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów i do stawienia się na rozprawę osobiście lub przez przedstawicieli albo pełnomocników oraz wzywa świadków i biegłych do stawienia się na rozprawę (art. 90 § 2 pkt 1 i 2 k.p.a.). Ponadto organ może zawiadomić o rozprawie inne

[250] Wyrok NSA z 21.10.2015 r., I OSK 2638/14, CBOSA.

[251] J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 176.

[252] J. Borkowski, *Postępowanie zwykłe*..., s. 149.

[253] H. Knysiak-Molczyk, *Faza rozpoznawcza postępowania* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 272. Tak też: wyrok WSA w Gdańsku z 16.03.2016 r., III SA/Gd 36/06, CBOSA.

podmioty (państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby), jeżeli – wedle oceny organu – ich udział jest uzasadniony ze względu na przedmiot rozprawy (art. 90 § 3 k.p.a.). Wezwanie na rozprawę określające termin, miejsce oraz jej przedmiot (art. 91 § 1 k.p.a.) powinno zostać skutecznie doręczone stronom przynajmniej na siedem dni przed rozprawą (art. 92 k.p.a.).

Także sam sposób przebiegu rozprawy świadczy o jej sformalizowaniu, zbliżając tę formę rozpoznania sprawy do kontradyktoryjnych postępowań sądowych. Stosownie do art. 93 k.p.a. rozprawą kieruje wyznaczony do jej przeprowadzenia pracownik organu administracji publicznej (przewodniczący lub wyznaczony członek organu kolegialnego), który może odroczyć rozprawę w przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości w wezwaniu strony (art. 94 § 2 k.p.a.), jak również uchylać zadawane świadkom, biegłym i stronom pytania, jeżeli nie mają one istotnego znaczenia dla sprawy (art. 95 § 2 k.p.a.). Sprawuje on także policję sesyjną, dbając o należyty przebieg rozprawy administracyjnej (art. 96 k.p.a.). Nie bez znaczenia jest także fakt, że z rozprawy spisuje się protokół (art. 67 § 2 pkt 4 k.p.a.), w którym ujęte są wszystkie czynności i ustalenia poczynione w jej toku.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego normujące instytucję rozprawy wskazują, że – jako forma postępowania wyjaśniającego – umożliwia ona realizację zasady kontradyktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny. Obowiązek prowadzenia rozprawy wynika z art. 89 k.p.a. i istnieje wówczas, gdy jej przeprowadzenie zapewni przyśpieszenie lub uproszczenie postępowania (art. 89 § 1 k.p.a.). Ponadto organ administracji publicznej powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba wyjaśnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (art. 89 § 2 k.p.a.)[254].

[254] Wyrok NSA z 14.06.2007 r., II GSK 35/07, CBOSA.

Nie zawsze, gdy zachodzą przesłanki do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, zastosowanie tej instytucji będzie uzasadnione, np. z uwagi na liczbę uczestników biorących w niej udział. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że rozprawa administracyjna z udziałem kilkudziesięciu podmiotów ani nie przyczyni się do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, ani nie przyspieszy podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie[255]. Realizacja celów rozprawy, tj. umożliwienie wszystkim uczestnikom postępowania zabrania głosu oraz wypowiedzenia się w sprawie, a także uzyskanie odpowiedzi na zgłoszone pytania i zastrzeżenia, może nastąpić również w przypadku niewyznaczenia rozprawy przez organ administracji publicznej[256]. W orzecznictwie podnosi się, że jakkolwiek z przepisu art. 89 § 2 k.p.a. wynika m.in., iż organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków, to sama konieczność wykorzystania wymienionego środka dowodowego dla wyjaśnienia sprawy, wynikająca z zasady prawdy obiektywnej, nie stanowi przesłanki rozprawy administracyjnej, gdy nie istnieje potrzeba jej przeprowadzenia dla osiągnięcia celu i może zostać on osiągnięty także w formie postępowania gabinetowego[257].

Jeśli jednak rozprawa administracyjna dochodzi do skutku, następuje skoncentrowanie – na jednym posiedzeniu – istotnych czynności procesowych toku postępowania[258]. Strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie, a także wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego (art. 95 § 1 k.p.a.). Dochodzi do konfrontacji poszczególnych twierdzeń o faktach oraz możliwości formułowania merytorycznych zastrzeżeń wobec ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych[259]. Następuje uzgodnienie interesów stron i wszechstronne wyjaśnienie sprawy[260]. Dlatego przyjmuje się, że rozprawa administracyjna jest tą formą postępowania

[255] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 74.

[256] Wyrok WSA w Białymstoku z 9.12.2014 r., II SA/Bk 894/14, CBOSA.

[257] Wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2017 r., II SA/Wa 1734/16, CBOSA.

[258] Wyrok NSA z 8.03.2017 r., I OSK 1246/15, CBOSA.

[259] Zob. wyrok WSA w Kielcach z 28.06.2017 r., II SA/Ke 229/17, CBOSA.

[260] Zob. wyrok WSA w Łodzi z 5.09.2012 r., III SA/Łd 279/12, CBOSA.

administracyjnego, która najpełniej realizuje wiele zasad ogólnych[261], w tym zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Czynności przygotowawcze poprzedzające przeprowadzenie rozprawy powinny odbywać się z poszanowaniem reguł kultury administrowania[262]. Zachowanie pracownika kierującego rozprawą w trakcie jej przeprowadzania powinny cechować powściągliwość (unikanie przedwczesnego zajmowania stanowiska i wypowiadanie się co do zagadnień spornych lub drażliwych dla stron), a także powaga oraz bezstronność[263]. Kierujący rozprawą zobowiązany jest do neutralności wobec uczestników rozprawy, ale dodatkowo zapewnia on w jej trakcie przestrzeganie zasad równości[264]. W efekcie opisane wyżej sposoby działania organu (najpierw przygotowującego rozprawę, a następnie ją przeprowadzającego) w powiązaniu z istotą i celami rozprawy (przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, uzgodnienie interesów stron względnie konieczność wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych) powinny przekładać się na wygenerowanie zaufania uczestników postępowania (rozprawy) do władzy publicznej. Jest przy tym oczywiste, że w postępowaniu gabinetowym organ administracji publicznej nie jest zwolniony z respektowania zasad kultury administrowania oraz budowania zaufania. Niemniej jednak to właśnie przeprowadzenie rozprawy jest istotnym elementem realizacji zasady ogólnej postępowa-

[261] Zob. P. Dańczak, *Rozprawa administracyjna w toku postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2007/6, s. 38.

[262] Zob. G. Łaszczyca, *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym,* „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka" 2008/7–8, Sosnowiec 2008, s. 108. W interesujący sposób ten aspekt widzi P. Pietrasz, który zwraca uwagę, że skoro przygotowanie rozprawy wiąże się z nałożeniem określonych obowiązków na podmioty i uczestników postępowania administracyjnego, to regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące jej przygotowania zobowiązują organ do stosowania zasady proporcjonalności – elementu zasady zaufania, zob. P. Pietrasz, *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 641.

[263] E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 1997, s. 139.

[264] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 121.

nia administracyjnego wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a.[265] Wprowadza ona elementy kontradyktoryjności do procesu tradycyjnie inkwizycyjnego i pozwala realizować wartości (zasady), które z punktu widzenia stron oraz innych uczestników postępowania wpływają na sposób percepcji organu, administracji publicznej i wreszcie szerzej – władzy publicznej. W efekcie rozprawa administracyjna staje się „(...) właściwym instrumentem realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa (...)"[266] i tutaj zasada budzenia zaufania ma szanse być realizowana – jako norma programowa – w sposób bardziej pełny niż w ramach postępowania gabinetowego.

10. Mediacja

Od początków funkcjonowania zasady budzenia (pogłębiania) zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej najpierw doktryna, a później także judykatura rozumiały tę zasadę szeroko, utożsamiając ją m.in. z poszanowaniem kultury administrowania oraz włączaniem obywateli w procesy związane z wykonywaniem administracji publicznej. Jedną z instytucji postępowania administracyjnego mającą wpisywać się w powyższe założenia jest mediacja. Uzasadnieniem dla jej wprowadzenia było zwiększenie wpływu stron postępowań administracyjnych na swoje sprawy oraz sprawy istotne dla społeczeństwa, jak również unormowanie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego regulacji, które stanowiłyby jeden ze sposobów przekształcenia kultury administrowania na bardziej przyjazny obywatelom[267].

Zakreślone cele wprowadzenia mediacji i postępowania mediacyjnego wskazują, że intencją ustawodawcy było ustanowienie instytucji procesowej pozwalającej na rozładowanie sporów powstałych w procesie stosowania prawa, a więc instytucji, której ważnym aspektem jest po-

[265] Tak: E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1979, s. 181.

[266] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna...*, s. 30.

[267] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

zyskiwanie przez organy administracyjne zaufania uczestników (stron) postępowania do władzy publicznej. Istotą mediacji jest uelastycznienie postępowania administracyjnego, redukcja poziomu formalizmu procesowego oraz zintensyfikowanie współpracy między organem a stroną postępowania[268] – zagadnienia należące do elementów konstytuujących zasadę zaufania. Powyższe cechy mediacji pozwalają w niej dostrzec przejaw zmiany paradygmatu działania funkcji współczesnej administracji, będącej wyrazem alternatywnego rozstrzygania sporów między administracją a obywatelami[269]. Nie oznacza to, że unormowanie mediacji dokonało gruntownej przebudowy modelu ogólnego postępowania jurysdykcyjnego. Nie może ona zastąpić i nie zastąpi tradycyjnych, zorientowanych na kształtowanie władczych oraz jednostronnych rozstrzygnięć, mechanizmów procedowania w sferze administracji publicznej. Co więcej, mediacja znajduje zastosowanie wyłącznie w określonych co do rodzaju, charakteru i ciężaru gatunkowego sprawach[270].

Ograniczenia zakresu stosowania mediacji, jak również widoczna w doktrynie krytyka tej instytucji postępowania administracyjnego[271] nie powinny przysłaniać faktu, że jest ona nie do przecenienia dla budowy zaufania do władzy publicznej. Stwarza ona możliwość wypracowania wspólnych dla organu oraz stron reguł postępowania mediacyjnego, mających na celu osiągnięcie kompromisu w sprawie. Respektowanie tych zasad „(...) pozwala z kolei budować margines wzajemnego zaufania, zwiększający szansę na osiągnięcie porozumienia. Wypracowana w toku demokratycznej dyskusji ugoda zyskuje w ten sposób znamiona idei utylitarnej, przedstawiającej rozwiązanie możliwie najlepsze dla największej liczby lub nawet wszystkich uczestników mediacji. Wspo-

[268] J. Wegner-Kowalska, *Mediacja (art. 13, art. 96a–96g)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 77.

[269] J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/10, s. 91.

[270] Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 180. Ten pogląd Autora sformułowany na wiele lat przed regulacją mediacji w materii Kodeksu postępowania administracyjnego jest w pełni aktualny także i w obowiązującym stanie normatywnym.

[271] Szeroko tę krytykę omawia J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji...*, s. 90–91.

mniane zaufanie wzmacniane jest przez kontrolę stron nad rozstrzygnięciem sprawy przez aktywne korzystanie z prawa do wysłuchania oraz silniejszą akceptację dla wynegocjowanego wyniku postępowania"[272].

Zarysowany wyżej ogólny charakter mediacji znajduje normatywne odzwierciedlenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę, że mediacja doznaje ograniczeń przedmiotowych, ponieważ dopuszczalność jej przeprowadzenia jest warunkowana charakterem sprawy (art. 96a § 1 k.p.a.). Postępowanie mediacyjne może być prowadzone w toku postępowania i w sprawach, w których jednostki mają sporne interesy, a także w sytuacji konfliktu interesu publicznego z interesem indywidualnym jednostki[273]. Skoro celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody (art. 96a § 3 k.p.a.), to jej stosowanie jest dopuszczalne wszędzie „tam, gdzie zachodzi konieczność ustalenia treści normy prawnej w wyniku złożonego procesu wykładni, gdy norma prawna nie nakazuje wyprowadzenia konsekwencji prawnych lub uzależnia ich wyprowadzenie od spełnienia wartości mieszczących się w pojęciu nieokreślonym (...)"[274]. Zatem poza jej zakresem znajdują się decyzje związane, niedające pola do elastycznego, wypracowanego w ramach poczynionych ustaleń kształtowania treści rozstrzygnięcia.

Zasada wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a. – jako norma optymalizacyjna – może być realizowana w różnym stopniu. Na tym tle powstają pytania o to, czy układ, w jakim toczy się mediacja, ma znaczenie dla stopnia (wielkości) wygenerowanego zaufania, a także w jakim zakresie zasady postępowania mediacyjnego mogą wpływać na wzbudzenie zaufania uczestników mediacji (postępowania administracyjnego) do władzy publicznej.

---

[272] J. Wegner-Kowalska, *Idea mediacji...*, s. 92 i przywołana tam literatura.

[273] B. Adamiak, *Art. 96a* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 496.

[274] B. Adamiak, *Art. 96a...*, s. 497.

Odpowiedź na pierwsze pytanie wymaga wstępnego spostrzeżenia, że ustawodawca dopuszcza mediację między organem prowadzącym postępowanie oraz stroną lub stronami tego postępowania (art. 96a § 4 pkt 1 k.p.a.), jak również mediację prowadzoną wyłącznie między stronami postępowania (art. 96a § 4 pkt 2 k.p.a.). Bez względu na to, czy mediacja toczy się w układzie wertykalnym (jednym z uczestników mediacji jest organ), czy horyzontalnym (uczestnikami mediacji są strony), jej zainicjowanie wymaga wydania przez organ prowadzący postępowanie postanowienia o skierowaniu sprawy na mediację (art. 96d § 1 k.p.a.). W postanowieniu wskazuje się mediatora wybranego przez uczestników mediacji, a jeżeli uczestnicy mediacji nie dokonali takiego wyboru, mediatora wskazuje organ administracji publicznej (art. 96d § 2 k.p.a.). W przypadku mediacji w układzie horyzontalnym mediator nie musi legitymować się fachowymi kwalifikacjami, wystarczy, że posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych (art. 96f § 1 k.p.a.). Inne wymagania odnośnie do mediatora przyjęto w układzie wertykalnym. Tutaj mediatorem może być wyłącznie osoba wpisana na listę stałych mediatorów lub do wykazu instytucji i osób uprawnionych do prowadzenia postępowania mediacyjnego, prowadzonych przez prezesa sądu okręgowego, lub mediator wpisany na listę prowadzoną przez organizację pozarządową lub uczelnię, o której informację przekazano prezesowi sądu okręgowego (art. 96f § 2 k.p.a.). Rola mediatora w obu możliwych wariantach (układach) postępowania mediacyjnego jest identyczna i polega na ułatwianiu komunikacji między stronami lub stronami i organem. Może to determinować zwiększenie stopnia zaufania stron do organu administracji publicznej, na który niekorzystny wpływ może mieć nierównoprawność stron wpisana w istotę stosunku administracyjnoprawnego. Mediator jako swego rodzaju „mąż zaufania" wspiera proces budowania dobrej relacji między stroną a organem[275].

Postępowanie mediacyjne w obu układach zwiększa zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, lecz nie bez przyczyny ustawodawca różnicuje wymagania co do kwalifikacji mediatora w zależności

[275] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

od tego, czy uczestnikiem mediacji jest organ administracji publicznej. Fachowa wiedza organu, którą posiada on w danej dziedzinie spraw, wymaga jej równoważenia kwalifikacjami mediatora. W tej sytuacji strony mają pewność, że zachowana jest równowaga argumentów, zaś organ administracji publicznej nie nadużyje swoich merytorycznych kompetencji w trakcie wypracowywania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy. Ponadto, dla osiągnięcia celów mediacji, a w efekcie także dla wzbudzania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ważne jest, żeby „(...) w mediacji uczestniczył organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie i wszystkie strony. W każdym innym przypadku mediacja może uspokoić nastroje, uczulić uczestników postępowania na poszczególne jego aspekty prawne i faktyczne, skłonić do przedstawienia dodatkowych dowodów albo do zmiany zaprezentowanego wcześniej stanowiska, a nawet doprowadzić do jakiegoś częściowego rozstrzygnięcia, ale nie może na jej podstawie powstać decyzja administracyjna w całości załatwiająca daną sprawę administracyjną”[276]. Wypada również zauważyć, że właśnie w układzie wertykalnym następuje podjęcie partnerskiego dialogu organu ze stronami postępowań administracyjnych, co „(...) nie musi oznaczać uszczuplenia władczych kompetencji władzy publicznej. Może natomiast być jednym ze środków pogłębiania zaufania obywateli do państwa – jednej z ogólnych zasad postępowania administracyjnego”[277].

Drugim zagadnieniem wymagającym rozważenia w kontekście budowania zaufania są zasady, według których przebiega postępowanie mediacyjne. W mojej ocenie wpływają one na możliwość wygenerowania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Innymi słowy, bez tych zasad niemożliwe byłoby skuteczne przeprowadzenie mediacji, a zaufanie stron uczestniczących w mediacji uległoby radykalnemu osłabieniu.

Wspomniane postanowienie o skierowaniu sprawy na mediację poprzedza zawiadomienie – kierowane z urzędu lub na wniosek do stron

[276] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 151.

[277] W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 187.

postępowania oraz do organu, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., w przypadku gdy ten organ nie zajął stanowiska – o możliwości przeprowadzenia mediacji (art. 96b § 1 k.p.a.). W zawiadomieniu organ m.in. zwraca się do stron o wyrażenie zgody na przeprowadzenie mediacji (art. 96b § 3 pkt 1 k.p.a.) oraz wspólny wybór mediatora (art. 96b § 3 pkt 2 k.p.a.). Stanowi to wyraz zasady dobrowolności mediacji (art. 96a § 2 k.p.a.). Z zasady tej wynika dopuszczalność prowadzenia mediacji wyłącznie po uzyskaniu zgody wszystkich uczestników mediacji, jak również uprawnienie jej uczestników do wycofania się z postępowania mediacyjnego na każdym jego etapie[278]. Zatem sam wybór mediatora wymaga kompromisowego działania i współpracy przyszłych uczestników mediacji[279]. Jeżeli natomiast strona postępowania administracyjnego uzna, że jej dalszy udział w mediacji jest bezcelowy lub sprzeczny z jej interesem prawnym, może w dowolnym momencie zrezygnować z dalszego uczestnictwa w postępowaniu mediacyjnym.

Kolejną zasadę postępowania mediacyjnego stanowi zasada bezstronności, którą gwarantują dwa rodzaje wymogów: 1) konieczność ujawnienia okoliczności, które mogłyby wzbudzić wątpliwość co do bezstronności mediatora, w tym odpowiednio okoliczności, o których mowa w art. 24 § 1 i 2 k.p.a. (art. 96g § 1 k.p.a.), oraz 2) zakaz prowadzenia mediacji przez pracownika organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie (art. 96f § 3 k.p.a.). Bezstronność mediatora ma przełożenie na zaufanie do niego uczestników mediacji, a w rezultacie zwiększa szanse na wypracowanie w toku mediacji porozumienia między jej uczestnikami[280]. Wypracowanie wspólnego stanowiska i zawarcie na tej podstawie kompromisu w sprawie jest możliwe, jeżeli mediator zachowuje neutralność wobec uczestników mediacji i nie przychyla się ze względów pozaprawnych do stanowiska jednej strony

[278] A. Jakubowski, *Art. 96a* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A Wiktorowska, Beck Online 2017, Legalis.

[279] Brak zgody w tej sprawie nie tamuje postępowania mediacyjnego. Jeżeli uczestnicy mediacji nie wybrali mediatora, wskazuje się mediatora wybranego przez organ administracji publicznej, posiadającego odpowiednią wiedzę i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji w sprawach danego rodzaju (art. 96d § 2 k.p.a.).

[280] A. Jakubowski, *Art. 96f* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A Wiktorowska, Beck Online 2017, Legalis.

lub organu, kosztem pozostałych uczestników mediacji. Realizacja zasady bezstronności przyczynia się do równego traktowania wszystkich uczestników mediacji. Zarówno zasada bezstronności, jak i równego traktowania stanowią wymogi prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej, z tym że w przypadku mediacji nie są one realizowane przez organ administracji publicznej, lecz mediatora.

Ustawodawca wyłączył jawność postępowania mediacyjnego (art. 96j § 1 k.p.a.). Uzasadnieniem dla wprowadzenia zasady poufności mediacji było założenie, zgodnie z którym jej powodzenie i sukces zależą w dużej mierze od przekonania uczestników mediacji, że mogą wyjawić swoje rzeczywiste interesy oraz intencje[281]. Polubowne rozwiązanie sporu przez poczynienie kompromisowych ustaleń wymaga stworzenia uczestnikom mediacji odpowiednich warunków i gwarancji, że ujawnione przez nich wszystkie okoliczności faktyczne zostaną zachowane w tajemnicy (art. 96j § 2 k.p.a.) oraz – podobnie jak propozycje ugodowe i oświadczenia – nie będą wykorzystane po zakończeniu mediacji (art. 96j § 3 k.p.a.). Ponadto przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego statuują zasadę związania organu ustaleniami mediacji. Zgodnie z art. 96n § 1 k.p.a., jeżeli w wyniku mediacji zostaną dokonane ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej załatwia sprawę zgodnie z tymi ustaleniami, zawartymi w protokole z przebiegu mediacji. Przepis ten wyznacza granice związania organu administracji publicznej ustaleniami poczynionymi w ramach postępowania mediacyjnego i przesądza, że wśród uczestników mediacji powstają uzasadnione oczekiwania polegające na tym, że w przypadku gdy sposób załatwienia sprawy administracyjnej mieści się w granicach obowiązującego prawa, organ administracji publicznej podejmie rozstrzygnięcie zgodne ze stanowiskiem wypracowanym w toku postępowania mediacyjnego. Oczekiwania te są poparte przepisami gwarantującymi respektowanie poczynionych ustaleń i mogą być egzekwowane w postępowaniu odwoławczym, gdy organ załatwia sprawę w drodze decyzji administracyjnej, lub zażaleniowym, jeśli efektem

[281] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

mediacji jest zawarcie ugody zatwierdzanej przez organ w drodze postanowienia. Dodatkowo zgodność ustaleń z rozstrzygnięciem podlega ocenie sądu administracyjnego.

Konkludując, można już w tej chwili z całą pewnością stwierdzić, że mediacja jest instytucją przyczyniającą się do budowania zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Wynika to także z rodzaju spraw, w jakich znajdzie ona zastosowanie. Chodzi tutaj głównie o postępowania uruchamiane z urzędu i nakierowane na konkretyzację praw oraz obowiązków jednostki, których efektem ma być pogorszenie sytuacji administracyjnoprawnej jednostki czy jednostek pozostających w relacji współuczestnictwa materialnego[282]. Stworzenie możliwości polubownego rozstrzygnięcia sprawy przez dojście do porozumienia między organem a stroną (stronami) postępowania co do treści aktu rozstrzygającego sprawę indywidualną ma kapitalne znaczenie dla budowania zaufania do władzy publicznej. Ustalenia poczynione w postępowaniu mediacyjnym wymagają wzajemnych ustępstw ze strony jego uczestników, co jest istotne, zwłaszcza gdy jednym z nich jest organ administracji publicznej. Umożliwia to stronom postępowań administracyjnych „(...) rzeczywisty, istotny merytorycznie udział w przygotowaniu decyzji administracyjnej, tym samym wzmacnia ochronę jednostki i zmniejsza «ostrze» władztwa administracyjnego. Decyzja wydana po przeprowadzeniu mediacji staje się niemal aktem dwustronnym, który może być od razu wprowadzany w życie"[283]. Wreszcie, wspólne kształtowanie treści rozstrzygnięć przez uczestników mediacji „(...) wiąże się bezpośrednio z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego. Obywatele, wnosząc do procesu administrowania swój bezpośredni wkład, przyczyniają się do kształtowania społeczeństwa istniejącego w państwie, pojmowanego jako wspólna wartość"[284].

[282] J.G. Firlus, K. Klonowski, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus" 2017/86, s. 22.

[283] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 149.

[284] M. Tabernacka, *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 626.

11. Decyzja administracyjna

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przesądzają, że decyzja administracyjna stanowi podstawową – lecz nie wyłączną[285] – formę jednostronnego ustalenia organu administracji publicznej o wiążących dla jednostki i organu konsekwencjach normy prawa administracyjnego[286]. Decyzje wydawane przez organy administracji publicznej rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 k.p.a.). Intencją, dla której następuje wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego, niezależnie od tego, czy jest ono inicjowane z urzędu czy na wniosek, jest wydanie decyzji administracyjnej. Wszystkie działania i zachowania organów administracji publicznej oraz innych podmiotów (uczestników) biorących udział w procesie administracyjnym (wyznaczonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego) są podporządkowane i ukierunkowane na konkretyzację praw oraz obowiązków przyjmującą postać indywidualnego aktu administracyjnego – decyzji administracyjnej.

Należy podkreślić, że „(...) decyzje jako postać czynności prawnej podejmowane są w celu bezpośredniego wywoływania skutków prawnych oraz skutek ten wywołujący. Jednocześnie jednak stwierdzić można, że decyzja jako akt administracyjny podejmowana jest wyłącznie w sytuacjach, kiedy z woli prawodawcy sprawa ma być załatwiania poprzez wiążące ustanowienie konsekwencji prawnych, a więc rozstrzygnięcie o konsekwencjach prawnych danego stanu faktycznego”[287]. Jeżeli tak, to wydanie decyzji administracyjnej przyznającej uprawnienia (odmawiającej ich przyznania) lub nakładającej obowiązki (odmawiającej ich nałożenia) – a więc ustalającej konsekwencje prawne normy – w sposób oczywisty determinuje stopień zaufania. W tej chwili trzeba jednak wskazać – spośród ogółu regulacji, które ustawodawca odniósł bezpo-

[285] Zob. uwagi dotyczące ugody administracyjnej.

[286] A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 330.

[287] K.M. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 320.

średnio do decyzji administracyjnych – te przepisy, których prawidłowe stosowanie w praktyce administracyjnej może w największym stopniu przyczyniać się do budzenia zaufania uczestników postępowania (stron) do władzy publicznej.

Nie zawsze kształtowanie treści decyzji jest pozostawione wyłącznie organowi prowadzącemu postępowanie. Niekiedy ustawodawca rozszerza krąg podmiotów uczestniczących w procesie współdecydowania o określonym problemie[288]. Wedle J. Borkowskiego, „stale rozrastająca się regulacja prawna o charakterze administracyjnym i komplikująca się cywilizacyjna infrastruktura towarzysząca życiu społecznemu i gospodarczemu prowadziły do ustanawiania w sferze prawa materialnego obowiązków współdziałania różnych organów, określanych rozmaitym mianem, jak zasięganie opinii, wchodzenie w porozumienie, dokonywanie uzgodnienia, uzyskiwanie zgody na rozstrzygnięcie, co wskazywało na moc, z jaką oddziaływało na rozstrzygnięcie sprawy"[289]. Wymienione formy współdziałania organów wynikają zawsze z przepisów administracyjnego prawa materialnego – o tym, czy w danej sprawie indywidualnej organy mają podejmować działania wspólne, przesądza wola ustawodawcy. Uzasadnienia dla wprowadzania wymogu współdziałania należy poszukiwać w kompetencjach organu zajmującego stanowisko w sprawie, którego merytoryczna wypowiedź jest pożądana ze względu na specjalistyczną wiedzę, jaką ten organ posiada[290]. Podmiot administrujący, który z mocy przepisów szczególnych jest zobowiązany do wystąpienia do innego organu o zajęcie stanowiska, musi zapoznać się z poglądem organu współdziałającego i pogląd ten rozważyć[291]. Stopień związania stanowiskiem organu współdziałającego jest zróżnicowany i wynika z formy współdziałania przyjętej w przepisach szczególnych. Najluźniejszą formą współdziałania jest opinia, inny charakter ma działanie „w porozumieniu" lub „w uzgodnieniu" (podmioty współdziałające powinny tutaj zgodzić się co do celu, jaki w sferze materialnoprawnej

[288] S. Biernat, *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 82.

[289] J. Borkowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 1097/09*, OSP 2011/10, s. 751.

[290] Por. G. Krawiec, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2007 roku, II OSK 922/06*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/2, s. 76.

[291] Zob. wyrok NSA z 1.06.2010 r., II OSK 598/10, CBOSA.

wywoła określony akt administracyjny), jeszcze innym przymiotem cechuje się działanie „za zgodą" – akt współdziałania jest w tym przypadku w gruncie rzeczy aktem nadzoru[292].

Ilekroć dochodzi do konieczności zajęcia stanowiska przez inny niż prowadzący postępowanie organ administracji publicznej (czy to w znaczeniu ustrojowym, czy też funkcjonalnym), znajdują zastosowanie przepisy art. 106 k.p.a. normujące procedurę tego współdziałania. Samo współdziałanie „wymuszają" przepisy administracyjnego prawa materialnego, ale postępowanie organów w tym zakresie może przyczyniać się do budowania zaufania. Przy czym nie chodzi tutaj jedynie o fakt, że organ współdziałający dysponuje specjalistyczną wiedzą, którą organ prowadzący postępowanie główne musi co najmniej rozważyć, a niekiedy obligatoryjnie uwzględnić (co oczywiście nie jest bez znaczenia dla budowy zaufania). Idzie mianowicie o to, że organ załatwiający sprawę może, z urzędu albo na wniosek strony lub organu, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, zwołać posiedzenie w trybie współdziałania (art. 106a § 1 k.p.a.). Istotne jest, że na to posiedzenie organ załatwiający sprawę może wezwać strony (art. 106a § 3 k.p.a.). W konsekwencji prowadzi to do realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, a skoro ustawodawca nakazuje przy tym odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących rozprawy administracyjnej, to – zgodnie z art. 95 § 1 k.p.a. – strony mogą korzystać ze swoich uprawnień na posiedzeniu, tj. składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego. Dlatego jeżeli posiedzenie w trybie współdziałania dojdzie do skutku i będzie w nim uczestniczyła strona, to zyskuje ona możliwość wpływania na treść zajmowanego stanowiska przez organ współdziałający, co – wraz z możliwością zakwestionowania treści tego stanowiska w drodze zażalenia (art. 106 § 5 k.p.a.) – stanowi wiązkę istotnych uprawnień dających realną możliwość obrony jej interesów. Jeżeli jednak strona nie będzie brała udziału w posiedzeniu w trybie współdziałania (co pozostawiono uznaniu organu), może to prowadzić do podważenia

[292] K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/4, s. 64–65.

jej zaufania z uwagi na mniej transparentny, niejasny sposób realizacji tej instytucji procesowej.

Każda decyzja wydawana przez organ administracji publicznej powinna składać się z wyodrębnionych w Kodeksie postępowania administracyjnego elementów konstrukcyjnych (art. 107 § 1 k.p.a.), których zawarcie w rozstrzygnięciu nie jest obojętne dla realizacji dyrektywy postępowania zakreślonej przepisem art. 8 § 1 k.p.a. Oznaczenie organu wydającego decyzję wskazuje, że pochodzi ona od podmiotu, który przeprowadził postępowanie i z którym strona kontaktowała się w jego toku (pozostawała w relacji procesowej). To właśnie ten konkretny organ był właściwy do ustalenia prawdy obiektywnej, zetknął się z materiałem dowodowym i – jako podmiot znający stan faktyczny sprawy – wypowiedział się władczo o konsekwencjach stosowanej normy. Data wydania rozstrzygnięcia świadczy o tym, że organ ukształtował sytuację prawną strony po wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych i jej wypowiedzeniu się co do zebranych oraz przeprowadzonych dowodów. Dzięki precyzyjnemu określeniu momentu wydania decyzji strona zyskuje pewność, że nadano jej ostateczną treść dopiero po wyjaśnieniu sprawy. Powołanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia świadczy o tym, że przepis stanowiący źródło nałożenia obowiązku lub przyznania uprawnienia w ogóle istniał, a także daje stronie możliwość jego łatwej i szybkiej identyfikacji w strukturze aktu normatywnego oraz zapoznania się z jego rzeczywistą treścią normatywną. Ponadto każda decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, chyba że uwzględnia ona w całości żądanie strony (co jednak nie dotyczy decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania – art. 107 § 4 k.p.a.). W myśl art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, podczas gdy uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Rozumiane w ten sposób uzasadnienie decyzji posiada różne znaczenia i pełni zróżnicowane funkcje.

W pierwszej kolejności warto podnieść jego aspekt formalny oraz materialny. Uzasadnienie jest integralnym, obligatoryjnym elementem decyzji stanowiącym pewnego rodzaju podsumowanie przeprowadzonego procesu, a przez to dającym całościowy obraz postępowania administracyjnego wraz z jego wszystkimi etapami (formalne znaczenie decyzji). Rozstrzygnięcie (osnowa) decyzji stanowi konkretyzację normy prawnej, natomiast uzasadnienie jest wyjaśnieniem tej konkretyzacji. Uzasadnienie tłumaczy, dlaczego norma administracyjnego prawa materialnego została skonkretyzowana w określony sposób i pozwala dokonywać interpretacji rozstrzygnięcia, przyczyniając się do należytego wykonania decyzji. Dodatkowo umożliwia bardziej precyzyjne zakreślenie granic *res iudicata* (materialne znaczenie decyzji)[293]. Uzasadnienie odgrywa także doniosłą rolę z punktu widzenia kontroli kwestionowanej decyzji. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem zastosowania właściwej normy prawa materialnego, zaś wyczerpujące i jasne uzasadnienie decyzji umożliwia kontrolę instancyjną wydanego orzeczenia[294]. Kontrola instancyjna organu odwoławczego obejmuje zarówno legalność rozstrzygnięcia sprawy przez organ pierwszej instancji, jak i ocenę przez ten organ stanu faktycznego sprawy, który znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu faktycznym decyzji[295]. Uzasadnienie decyzji pozwala organowi dokonującemu kontroli instancyjnej na ocenę, czy organ pierwszej instancji prawidłowo zastosował oraz zinterpretował przepisy stanowiące normatywne podstawy rozstrzygnięcia, a także czy wydanie decyzji było w ogóle celowe. Kryterium celowości wydania decyzji nie jest uwzględniane w kontroli sądowoadministracyjnej, lecz uzasadnienie decyzji organu drugiej instancji pozwala ocenić, czy organ odwoławczy przeprowadził merytoryczną ocenę zasadności

[293] Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 161–163. W wyroku WSA w Gliwicach z 26.07.2017 r., IV SA/Gl 137/17, CBOSA, stwierdzono, że „(...) istotną funkcją uzasadnienia decyzji administracyjnej jest wyjaśnienie faktycznych i prawnych przesłanek wskazanego w niej rozstrzygnięcia, co oznacza, że uzasadnienie wprowadzonej do obrotu prawnego decyzji korespondować musi z jej rozstrzygnięciem. Brak takiej wewnętrznej spójności decyzji oznacza, że jako wadliwa w stopniu niedającym możliwości poznania jej rzeczywistej treści, decyzja ta winna zostać z tego obrotu usunięta".

[294] Wyrok WSA w Lublinie z 25.05.2006 r., II SA/Lu 338/06, CBOSA.

[295] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 20.04.2017 r., II SA/Wr 78/17, CBOSA.

(legalności) oraz celowości decyzji wydanej w pierwszej instancji[296]. W tym kontekście uzasadnienie stanowi jeden z warunków *sine qua non* skutecznej kontroli decyzji administracyjnych przez sąd administracyjny[297]. Wreszcie uzasadnienie posiada istotne znaczenie dla samego organu wydającego decyzję i dla jej adresata (strony). Dla urzędnika prowadzącego postępowanie istotna jest świadomość nieodzowności sporządzenia uzasadnienia, która – potęgowana faktem samozwiązania decyzji organu (art. 110 § 1 k.p.a.) – powoduje, że okoliczności faktyczne powinny być bardziej wnikliwie zbadane i że proces subsumcji powinien być maksymalnie rzetelny i trafny. Organ, sporządzając uzasadnienie decyzji, staje przed szansą ponownego przyjrzenia się sprawie oraz weryfikacji, czy jakieś aspekty nie zostały przez niego pominięte. Urzędnik prowadzący postępowanie może również wyodrębnić i uporządkować przesłanki, które miały przesądzające znaczenie dla ukształtowania treści rozstrzygnięcia[298].

W przypadku strony postępowania uzasadnienie decyzji, jak wskazuje J. Zimmermann, wywołuje w głównej mierze skutki psychologiczne. Na pierwszy plan wybija się tutaj skutek perswazyjny, tzn. przekonanie adresata o trafności i słuszności podjętego w sprawie rozstrzygnięcia. Organ, przekonując stronę o konieczności wydania rozstrzygnięcia o oznaczonej treści, „(...) stwarza jednocześnie poczucie pewności prawnej. Strona nabiera poczucia, że prawa które nabyła, może realizować w sposób trwały, bez żadnych zakłóceń, albo że obowiązki, które na

[296] Wyrok WSA w Poznaniu z 30.08.2012 r., IV SA/Po 465/12, CBOSA.

[297] Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2013 r., IV SA/Po 767/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2014 r., I SA/Wa 1633/13, CBOSA. Sąd administracyjny, badając decyzję, powinien dążyć do ustalenia, co doprowadziło do wydania decyzji. Chodzi tutaj o motywy decyzji, które „(...) można poznać właśnie na podstawie prawidłowo zredagowanego uzasadnienia. Uzasadnienie decyzji ma stanowić uzewnętrznienie tychże motywów, pokazanie rozumowania organu, a nie tylko wykaz zebranych faktów i norm. Uzasadnienie ma stanowić właśnie odpowiedź na pytanie: «dlaczego?», a nie tylko stwierdzenie: «że». Ono ma nie tylko przekonać adresata decyzji o słuszności rozstrzygnięcia, ale właśnie umożliwić tę pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania", J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/5–6, s. 513.

[298] J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, s. 151–152.

nią nałożono, zostały określone w sposób obiektywny i jednoznaczny. Zmniejsza to istniejący zazwyczaj dystans między urzędem a obywatelem. Element ten służy też realizacji innej [niż zasada przekonywania – przyp. J.Ch.] zasady procesowej wyrażonej w art. 8 k.p.a., noszącej nazwę zasady pogłębiania zaufania obywateli"[299]. Ponadto strona, dysponując uzasadnieniem decyzji, może dokładniej ją ocenić i w sposób bardziej skuteczny przygotować środek prawny[300]. Powyższe uwagi potwierdzają spostrzeżenie, zgodnie z którym uzasadnienie decyzji odgrywa istotną rolę dla realizacji art. 8 k.p.a. Nie może ono być zatem sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasadnienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to że przyczyną tego są istotne powody[301]. Uzasadnienie jest elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności i słuszności przyjętego rozstrzygnięcia[302], dlatego prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale i wychowawcze, ponieważ pogłębia zaufanie stron postępowania do organów administracyjnych[303].

Wracając do pozostałych elementów decyzji administracyjnej, trzeba podkreślić, że także one realizują dyrektywę postępowania określoną przepisem art. 8 k.p.a. Jako budzące zaufanie należy postrzegać pouczenie o możliwości oraz trybie zakwestionowania decyzji w drodze odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego, a także o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Prawidłowe pouczenie informuje stronę o możliwości zakwestionowania aktu administracyjnego, na który przysługuje środek prawny, i wskazuje warunki (termin oraz tryb wnoszenia), jakie muszą zostać spełnione przez stronę, aby doszło do skutecznego uruchomienia

[299] J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, s. 149–150.

[300] J. Zimmermann, *Motywy decyzji...*, s. 150.

[301] Wyrok NSA z 1.12.2015 r., I OSK 1503/14, CBOSA.

[302] Wyrok WSA w Poznaniu z 7.06.2017 r., IV SA/Po 356/17, CBOSA.

[303] Wyrok WSA w Gdańsku z 16.04.2014 r., II SA/Gd 96/14, CBOSA. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 19.02.2013 r., II SA/Łd 627/12, CBOSA, w którym stwierdzono, że realizacji podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasadzie budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, służy uzasadnienie decyzji odpowiadające wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

kontroli instancyjnej bądź sądowej. Jako istotne dla realizacji analizowanej w niniejszej monografii zasady ogólnej postępowania administracyjnego jawi się unormowanie zawarte w przepisie art. 112 k.p.a., w myśl którego błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. W wyroku WSA w Warszawie z 16.05.2017 r., V SA/Wa 3207/16[304], w ślad za poglądami doktryny przyjęto, że jest to regulacja stanowiąca jedną z istotniejszych konsekwencji naruszenia przez organ prowadzący postępowanie obowiązku udzielania stronom rzetelnych informacji o ich uprawnieniach, w odniesieniu do bardzo doniosłej sfery – wnoszenia środków zaskarżenia. Weryfikacja decyzji czy postanowienia, mająca na celu ochronę praw i interesów stron postępowania, stanowi jednocześnie instytucję służącą zapewnieniu praworządności działania administracji publicznej w jej stosunkach z jednostką. Zatem błędne działania w zakresie wskazanym w przepisie art. 112 k.p.a. nie mogą obciążać strony, a także im szkodzić. Konsekwencji wadliwego działania organów administracji publicznej nie można przerzucać na stronę postępowania, działającą w zaufaniu do tych organów[305]. Z kolei w postanowieniu z 26.10.2017 r., II OZ 1206/17[306], NSA uznał, że skutkiem prawnym ochrony wynikającej z art. 112 k.p.a. w przypadku wniesienia spóźnionego środka zaskarżenia do sądu, który wpłynął z zachowaniem terminu błędnie podanego w pouczeniu, jest obowiązek wojewódzkiego sądu administracyjnego rozpatrywania go bez potrzeby wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu. Oznacza to, zdaniem sądu, że skutki prawne błędnego pouczenia o środkach zaskarżenia powinny być jednolite zarówno na drodze postępowania administracyjnego, jak i postępowania sądowego.

Kończąc wątek składników decyzji, należy skierować naszą uwagę na podpis pod rozstrzygnięciem z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji (względnie kwalifikowany podpis elektroniczny). Ten element

[304] CBOSA.

[305] Postanowienie WSA w Łodzi z 12.08.2005 r., II SA/Łd 1100/04, CBOSA.

[306] CBOSA.

decyzji może prowadzić do powstania u strony postępowania przeświadczenia, że urzędnik, podpisując decyzję, bierze pełną odpowiedzialność za jej treść oraz poprzedzające jej wydanie postępowanie wyjaśniające. Brak podpisu na decyzji oznacza, że jest to anonim i w tym sensie podpis pod decyzją uwierzytelnia ją, potwierdzając autentyczność i nadając jej urzędową moc – z chwilą złożenia podpisu pod decyzją koncepcja (projekt) rozstrzygnięcia ulega przekształceniu w rzeczywistą decyzję administracyjną.

Złożenie podpisu pod decyzją administracyjną nie jest równoznaczne z jej wejściem do obrotu prawnego. W sensie formalnym decyzja administracyjna już wprawdzie istnieje, ale trudno mówić o jej obowiązywaniu w sferze stosunków materialnych. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany dopiero od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia (o ile przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią inaczej – art. 110 § 1 k.p.a.)[307], co oznacza, że nie może on już ingerować w treść decyzji i dokonywać w niej merytorycznych zmian. Właściwym momentem, od którego należy mówić o samozwiązaniu organu wydanym przez niego rozstrzygnięciem, jest – wbrew literalnemu brzmieniu art. 110 § 1 k.p.a. – nie tyle (skuteczne) doręczenie pisma stronie, ile moment nadania pisma operatorowi pocztowemu bądź powierzenia go do doręczenia pracownikowi organu lub innym wyznaczonym osobom lub organom (art. 39 k.p.a.), oczywiście pod warunkiem że anulowanie czynności nadania pisma nie jest już możliwe (jeżeli decyzja jest doręczana za pomocą środków komunikacji elektronicznej, związanie organu rozpoczyna się z chwilą jej wysłania). Dotyczy to decyzji sporządzanych na piśmie, ponieważ w przypadku decyzji ogłaszanych ustnie nie ma żadnych wątpliwości, że momentem ich wejścia do obrotu prawnego jest ich ustne ogłoszenie[308].

[307] Natomiast zgodnie z art. 110 § 2 k.p.a., w przypadku milczącego załatwienia sprawy, organ jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin przewidziany na wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienie sprzeciwu, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

[308] W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo" 2017/5, s. 56.

Prawidłowe ustalenie cezury obowiązywania indywidualnego aktu administracyjnego jest kluczowe dla urzeczywistnienia instytucji samozwiązania, która w postępowaniu administracyjnym została przez doktrynę podniesiona do rangi zasady prawnej. M. Pułło zwraca uwagę, że istnieje kilka podstaw przemawiających za tym, żeby unormowanie zawarte w art. 110 k.p.a. traktować jako zasadę postępowania administracyjnego. Po pierwsze, jest ona w wysokim stopniu ogólna i odnosi się do każdej decyzji organu bez względu na instancję oraz tryb jej wydania. Zakres przedmiotowy tej zasady obejmuje szerokie spektrum działania organów administracyjnych, natomiast wyjątki od niej określone w art. 110 k.p.a. uadekwatniają merytorycznie dyrektywę postępowania wyrażoną w tym przepisie – w konsekwencji samozwiązanie organu należy do rzędu zasad ograniczonych wyjątkami. Po drugie, uwzględnienie wszystkich wyjątków od tej zasady prowadzi do wniosku, że zakres jej stosowania jest szerszy aniżeli zasady ochrony trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 k.p.a.). Istotne jest, od kiedy decyzja obowiązuje wobec stron, ale nie mniej ważne jest to, od jakiego momentu wiąże organy. Skoro pierwszy z wymienionych aspektów przyjmuje rangę zasady, to wydaje się, że na to miano powinno także zasługiwać zagadnienie związania organu własną decyzją[309]. Po trzecie, za przyznaniem regulacji art. 110 k.p.a. przymiotu zasady postępowania administracyjnego przemawiają względy aksjologiczne. Mianowicie „konstrukcję związania organu administracji publicznej własną decyzją traktować można jako środek ochrony w postępowaniu administracyjnym tych samych dóbr, które leżą u podstaw wprowadzenia do regulacji postępowania administracyjnego zasady trwałości decyzji ostatecznych, tzn. pewności prawa, stabilności podjętych rozstrzygnięć, trwałości praw nabytych z decyzji administracyjnej, ochrony zaufania w stosunkach państwo – obywatel"[310].

Celem zasady związania organu własną decyzją jest ochrona praw nabytych przez stronę w drodze decyzji, wynikająca z zasady demokratycz-

[309] M. Pułło, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją jako zasada ogólnego postępowania administracyjnego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2010/24, s. 149–150.

[310] M. Pułło, *Związanie organu...*, s. 151.

nego państwa prawnego[311]. Samozwiązanie organu stabilizuje decyzję i stan ten trwa do czasu ustania mocy obowiązującej decyzji, nawet w sytuacji gdy organ dostrzega jej wadliwość[312]. Przed wniesieniem środka prawnego przez stronę lub uczestnika na prawach stron, „(...) organ nie może podejmować czynności procesowych w rozstrzygniętej decyzją sprawie, ani tym bardziej – wydać w tej sprawie nowej decyzji. Ten stan rzeczy powinien rodzić po stronie adresata decyzji pewność, że w danej sprawie administracyjnej powinien on bronić swego interesu prawnego tylko w stosunku do rozstrzygnięcia zawartego w doręczonej mu decyzji"[313]. Dzięki zasadzie (instytucji) związania organu własną decyzją strona może układać swoje stosunki oraz rozważać i planować obronę swoich interesów przez wniesienie środka prawnego, działając w zaufaniu do organu, że dopóki decyzja nie uzyska przymiotu ostateczności, dopóty nie będzie mogła być przez ten organ dowolnie zmieniona (chyba że z wniosku strony w trybie samokontroli). Samozwiązanie organu pełni funkcję stabilizacyjno-gwarancyjną i pogłębia zaufanie uczestników postępowania (stron) do władzy publicznej, dając im poczucie pewności, że decyzja trwa w obrocie prawnym aż do momentu utraty jej mocy obowiązującej.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że wzbudzenie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej może zostać osiągnięte w drodze prawidłowego zastosowania trybów rektyfikacyjnych, służących usuwaniu nieistotnych wadliwości aktów administracyjnych (postanowień, decyzji czy ugody administracyjnej[314]). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzają trzy różne tryby prostowania błędów, którymi mogą być dotknięte akty administracyjne. Powstaje jednak pytanie, czy tryby rektyfikacji aktów administracyjnych rzeczywiście realizują dyspozycję art. 8 § 1 k.p.a.

---

311 B. Adamiak, *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 30.

312 Zob. wyrok NSA z 27.03.1997 r., II SA/Lu 652/96, CBOSA.

313 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*..., s. 202.

314 Zob. art. 122 i 126 k.p.a.

Pierwszy z tych trybów obejmuje uzupełnienie aktu, które może przyjąć postać uzupełnienia rozstrzygnięcia sprawy lub uzupełnienia bądź sprostowania pouczenia co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego (art. 111 § 1 k.p.a.). Uzupełnienie lub sprostowanie aktu w tym trybie następuje na wniosek strony lub z urzędu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia aktu, i przyjmuje formę postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia (art. 111 § 1a i 1b k.p.a.). Przyjęcie przez ustawodawcę postanowienia jako formy aktu rektyfikacyjnego implikuje daleko idące wątpliwości. W pierwszej kolejności wypada zauważyć, że redakcja art. 111 § 1a k.p.a. wskazuje, iż uzupełnienie jest uprawnieniem organu, nie zaś jego obowiązkiem. Nie jest też jasne, dlaczego ustawodawca przesądził, że na postanowienie rektyfikacyjne nie przysługuje zażalenie. W konsekwencji organ nie musi go uzasadniać (art. 124 § 2 k.p.a.), a strona nie pozna motywów, którymi organ kierował się, uzupełniając lub odmawiając uzupełniania rozstrzygnięcia.

Trudno także przesądzić, jakie przyczyny legły u podstaw wyboru przez ustawodawcę postanowienia jako aktu rektyfikacyjnego. Ta kwestia nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że na gruncie postępowania podatkowego uzupełnienie lub sprostowanie decyzji następuje w drodze decyzji (art. 213 § 3 o.p.). Wobec tego w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przeważającej liczbie przypadków (najczęściej sprostowaniu lub uzupełnieniu podlega decyzja), inaczej niż w postępowaniu podatkowym, zachodzi wyraźna odmienność między aktem podlegającym rektyfikacji oraz aktem, za pomocą którego decyzja jest prostowana (uzupełniana)[315]. Jest to sytuacja, która z pewnością „(...) nie wzbudzi zaufania do organu wydającego te akty administracyjne. Prawnie określona odmienność form orzekania w identycznych procesowo sytuacjach jest niezrozumiała i podważa zaufanie do prawodawcy oraz organów w sposób władczy kształtujących sytuację jednostki"[316]. Trudno nie zgodzić się z tym poglądem. Z drugiej

[315] A. Korzeniowska-Polak, *Uzupełnienie albo sprostowanie decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Samorząd Terytorialny" 2014/11, s. 65–68.

[316] A. Korzeniowska-Polak, *Uzupełnienie...*, s. 68.

strony mimo widocznej niedoskonałości przyjętej regulacji, nie pozostaje ona obojętna dla zaufania, chociaż – co wymaga podkreślenia – w grę wchodzi tutaj raczej jego przywrócenie (rozumiane jako kompensacja utraconego zaufania). Konieczność uzupełnienia rozstrzygnięcia lub sprostowania co do środków zaskarżenia aktu jest zawsze następstwem pomyłki bądź zaniechania organu. Niezależnie od tego, czy było to działanie intencjonalne czy zupełnie przypadkowe, nie może ono budzić zaufania do organu administracyjnego (władzy publicznej) lub wręcz zaufanie to narusza. Wydaje się, że większe znaczenie dla odbudowy utraconego zaufania ma podjęcie działań rektyfikacyjnych przez organ z urzędu, aniżeli inicjowanie ich przez stronę, która dostrzegła niekompletność decyzji i sama wystąpiła do organu o podjęcie stosownych działań. Sądzę, że w ten sam sposób należy odczytywać i postrzegać pozostałe tryby rektyfikacji, z których drugi dotyczy prostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek (art. 113 § 1 k.p.a.), natomiast w ramach trzeciego i zarazem ostatniego trybu rektyfikacyjnego organ może, na żądanie organu egzekucyjnego lub strony, wyjaśnić w drodze postanowienia wątpliwości co do treści aktu (art. 113 § 2 k.p.a.). Wprawdzie na postanowienie prostujące oraz wyjaśniające służy zażalenie (art. 113 § 3 k.p.a.), to jednak także i tego typu działanie organu może być rozpatrywane wyłącznie w kategoriach restytucji zaufania, a nie jego budowy czy istotnego pogłębiania.

W zakresie, w jakim ustawodawca wprowadza nakaz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących decyzji do postanowień administracyjnych (art. 126 k.p.a.[317]), powyższe uwagi obejmują także drugi z wymienionych aktów administracyjnych wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

[317] Zgodnie z tym przepisem do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, 107 § 2–5 oraz art. 109–113 k.p.a., a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 k.p.a. – również art. 145–152 oraz art. 156–159 k.p.a., z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1 k.p.a., wydaje się postanowienie.

12. Ugoda administracyjna

Zasadą jest, że ukształtowanie materialnej sytuacji adresata rozstrzygnięcia podejmowanego w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym następuje w drodze decyzji, ale nie jest to jedyna (wyłączna) prawna forma działania administracji kończąca postępowanie administracyjne. Może ono niekiedy zakończyć się postanowieniem (np. art. 134 k.p.a.), niewydaniem jakiegokolwiek aktu administracyjnego (milczące załatwienie sprawy) bądź ugodą administracyjną.

Na tle wymienionych rodzajów aktów ugoda jawi się jako instytucja szczególna. Przyjęcie przez ustawodawcę jako dominującego modelu decyzyjnego spowodowało, że w Kodeksie postępowania administracyjnego brakowało regulacji procesowych pozwalających na polubowne załatwianie spraw administracyjnych. Dopiero nowelizacja Kodeksu z 1980 r. i wprowadzenie instytucji ugody będącej dodatkową formą załatwienia sprawy stworzyły możliwość rozwiązywania – w ograniczonym zakresie – konfliktów między podmiotami legitymującymi się interesami prawnymi[318]. Szczególny charakter ugody polega na tym, że w postępowaniu inkwizycyjnym pojawia się instytucja charakterystyczna dla procesów kontradyktoryjnych, która pozwala godzić sporne interesy i posiada potencjał zastępowania decyzji administracyjnej (jeśli tylko zostanie zatwierdzona przez właściwy organ – art. 121 k.p.a.).

Te ogólne spostrzeżenia dają asumpt do twierdzenia, że ugoda administracyjna może być pożądanym sposobem zakończenia postępowania. Nie jest ona jednak sposobem powszechnym. Powody, dla których ugoda jest stosowana marginalnie, są zróżnicowane i dotyczą takich zagadnień, jak m.in. nieznajomość przepisów prawa przez strony postępowań administracyjnych, brak aktywności organów w zakresie nakłaniania do ugodowego załatwienia sprawy czy brak kultury współdziałania[319]. Nie bez znaczenia są tutaj przepisy stanowiące normatywne podstawy

[318] Zob. J. Wegner-Kowalska, *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/11, s. 54.

[319] K. Perkowska, *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,* „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2013/2, s. 90–91.

ugodowego załatwiania spraw, które mogą jawić się jako co najmniej niedoskonałe, a nawet ułomne[320].

Ograniczony zakres stosowania ugody jest także pochodną przesłanek dopuszczalności jej zawarcia. Zgodnie z art. 114 k.p.a. ugoda może być zawarta w sprawie, w której toczy się postępowanie, istnieje wielość stron posiadających sporne interesy, zaś jej zawarciu nie sprzeciwiają się przepisy szczególne. Przepis ten proklamuje kilka warunków, których dopiero koniunkcyjne spełnienie otwiera drogę do zawarcia ugody administracyjnej. Po pierwsze, ugoda może zostać zawarta wyłącznie w zawisłym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ administracji publicznej lub inny podmiot powołany z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw indywidualnych. Po drugie, ugoda jest dopuszczalna w sprawach załatwianych w drodze decyzji administracyjnych, w których uczestniczą strony o spornych interesach: chodzi tutaj o interesy stron, nie zaś podmiotów na prawach stron, a także o to, że interesy tych stron nie mogą się wykluczać – strony muszą mieć możliwość realizowania w określonym zakresie swoich praw i obowiązków. Po trzecie, przepis szczególny nie może sprzeciwiać się zawarciu ugody[321], tzn. przepisy stanowiące normatywne podstawy rozstrzygnięcia w danej sprawie nie mogą wyłączać dopuszczalności jej zawarcia. Warto zwrócić uwagę, że do noweli kwietniowej Kodeksu z 2017 r. istniała dodatkowa przesłanka, jaką było przyczynianie się ugodowego załatwiania spraw do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania. W wyniku ostatniej zmiany stanu normatywnego ustawodawca zrezygnował z tej przesłanki, uzasadniając to jej charakterem ocennym i ograniczającym liczbę spraw, w których ugoda zostaje zawarta. Projektodawca zmiany wyjaśnił, że zawarcie i zatwierdzenie ugody – nawet jeśli powoduje pewne przedłużenie postępowania w ścisłym znaczeniu, może finalnie istotnie skrócić czas załatwienia danej sprawy,

[320] Ich szczegółową krytykę przeprowadził W. Dawidowicz, *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1980/3, s. 18–30.

[321] P. Ruczkowski, *Ugoda administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011/9, s. 10.

gdyż w większości takich przypadków wyeliminowana zostanie potrzeba zaskarżenia władczego aktu administracyjnego[322].

Ograniczenie kontroli i wzruszalności postępowań, w których doszło do zawarcia ugody, należy do fundamentalnych celów przemawiających za wprowadzeniem tej instytucji do polskiego porządku prawnoadministracyjnego i wynikających z tego korzyści. Dobrowolność ugody sprzyja jej wykonaniu przez strony postępowań administracyjnych, a ponieważ godzą się one na zawarte w ugodzie postanowienia, wyklucza to – w założeniu – konieczność stosowania środków przymusu w celu jej wykonania, jak również minimalizuje prawdopodobieństwo jej zaskarżenia. Nadto ugoda nie antagonizuje stron postępowań administracyjnych i pozwala uregulować jej stronom sprawy, które są dla nich ważne[323].

Ugoda może być zawarta wyłącznie przed mediatorem lub organem administracji publicznej, w pierwszej instancji bądź postępowaniu odwoławczym, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie (art. 115 i 121a k.p.a.). Dopóki postępowanie nie zostanie rozstrzygnięte decyzją, a są spełnione przesłanki z art. 114 k.p.a., dopóty organ lub mediator powinien dążyć do ugodowego załatwienia sprawy przez polubowne rozstrzygnięcie kwestii spornych (przesłanka czasu zawarcia ugody). Stwierdzenie przez organ, że w sprawie może być zawarta ugoda, powinno skutkować odroczeniem wydania decyzji oraz pouczeniem stron o trybie i skutkach jej zawarcia (art. 116 § 1 k.p.a.). Trzeba przy tym pamiętać, że zawarcie ugody nie może stanowić celu, do którego organ powinien dążyć ponad wszelką miarę. Stwierdzenie przez urzędnika (organ) prowadzącego postępowanie, że skala i charakter istniejącego w sprawie sporu nie daje podstaw do przyjęcia, iż dojdzie do ugody między stronami, powinno skutkować zaniechaniem podjęcia czynności zmierzających do jej zawarcia. Prowadzenie negocjacji ugodowych nigdy samo przez się nie ekskulpuje organu od zawinienia w uchybieniu terminom załatwienia sprawy, ponieważ rozmowy w tej materii nie mogą

[322] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[323] B. Iwańska, *Ugoda w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, „Państwo i Prawo" 1995/8, s. 47.

trwać ponad czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej w drodze decyzji[324].

Ugoda jest w pełni fakultatywna, toteż jeśli którakolwiek ze stron odstąpi od zamiaru jej zawarcia, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji (art. 116 § 2 k.p.a.). Finalnie wymaga ona zatwierdzenia przez organ, przed którym została zawarta, stąd wypracowane w ramach koncyliacyjnego rozstrzygnięcia sporu uzgodnienia podlegają ocenie organu. Przed wydaniem postanowienia zatwierdzającego, które – stosownie do art. 119 § 1 k.p.a. – może być wzruszone w drodze zażalenia (podobnie jak postanowienie odmawiające zatwierdzenia ugody), organ zobligowany jest do ustalenia, czy ugoda nie narusza prawa, uwzględnia stanowisko organu współdziałającego w trybie art. 106 k.p.a. lub czy nie narusza interesu społecznego bądź słusznego interesu stron (art. 118 § 3 k.p.a.).

Jakkolwiek strony ugody, wypracowując jej treść, przejmują w tym zakresie inicjatywę procesową, to rola organu administracyjnego nie polega na biernym przyglądaniu się działaniu stron. Organ najpierw podejmuje czynności skłaniające strony do zawarcia ugody, następnie wydając postanowienie zatwierdzające tę ugodę, realizuje funkcję „strażnika" praworządności, dokonując oceny ugody wedle kryteriów określonych w przepisie art. 118 § 3 k.p.a. W toku ugodowego załatwiania sprawy postępowanie administracyjne ulega zdemokratyzowaniu, następuje złagodzenie władztwa administracyjnego i zwiększenie udziału stron w przygotowaniu końcowego rozstrzygnięcia sprawy[325]. Mówi się nawet, że to strony zawierają ugodę i wobec tego jest ona formą działania stron, a nie formą działania organu administracji publicznej. Natomiast formą działania organu przy zawieraniu ugody są postanowienia o zatwierdzeniu lub odmowie jej zatwierdzenia, oraz czynności faktyczne podejmowane przez organ w ramach zasady ugodowego załatwiania spraw oraz zasady informowania[326]. Ugoda administracyjna umożliwia realizację

[324] Wyrok NSA z 29.06.2017 r., I OSK 1243/16, CBOSA.

[325] K. Perkowska, *Instytucja ugody*..., s. 75.

[326] Z. Janku, *Czy ugoda administracyjna jest formą działania administracji publicznej*? [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji*

większej liczby zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a „(...) w szczególności zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 *in fine* k.p.a.) oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa i podnoszenia świadomości i kultury prawnej obywateli (art. 8 k.p.a.). Strony przejmują na siebie ciężar rozstrzygnięcia, co z reguły umożliwia uproszczenie postępowania poprzez ograniczenie zakresu postępowania dowodowego"[327].

13. Milczące załatwienie sprawy

Milczenie władzy jest – obok wydawania decyzji oraz podejmowania czynności materialno-technicznych – jednym z potencjalnych zachowań organów administracji publicznej[328]. W odróżnieniu od bezczynności jest ono stanem pożądanym, ponieważ w tym przypadku brak działania organu oznacza, że sprawa została załatwiona zgodnie z żądaniem strony. Milczące załatwienie sprawy, funkcjonujące od dłuższego czasu w niektórych unormowaniach administracyjnego prawa materialnego[329], zostało – mocą noweli kwietniowej Kodeksu z 2017 r. – kompleksowo uregulowane w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego. W ten sposób powstała nowa instytucja procesowa, która wymaga rozważania pod kątem jej ewentualnego przyczyniania się do budzenia zaufania uczestników postępowania (stron) do władzy publicznej.

Ustawodawca wprowadza dwa rodzaje (formy) milczącego załatwienia sprawy. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia do-

---

60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 132.

[327] H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 224.

[328] Zob. B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 27.

[329] Zob. np.: art. 30 ust. 5 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.).

ręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten – w myśl art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a. – nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania), albo też – zgodnie z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. – nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Pierwsza z wymienionych form, milczące zakończenie postępowania, jest formą pasywną i polega na tym, że brak załatwienia sprawy przez organ w terminie oznacza załatwienie sprawy z mocy prawa bez konieczności dokonywania jakiejkolwiek ingerencji (działań) ze strony organu lub uczestników postępowania. Jej podstawowym celem jest przeciwdziałanie bezczynności organów administracji publicznej. Dla milczącego zakończenia postępowania nie jest wymagana świadoma wola organu, chociaż nie należy jej wykluczać[330]. W przypadku zaś formy aktywnej, jaką jest milcząca zgoda organu, „(...) skutek procesowy załatwienia sprawy jest konsekwencją braku wyrażenia sprzeciwu przez organ administracji publicznej. Innymi słowy, w takim trybie decyzja administracyjna wydawana przez organ ma postać sprzeciwu, a więc wyraża brak akceptacji organu dla określonego sposobu załatwienia sprawy. Tym samym pozytywne dla strony zakończenie postępowania wiąże się z brakiem wyrażenia negacji dla takiego załatwienia sprawy przez organ administracji"[331].

W doktrynie widoczne jest stanowisko, w myśl którego rozróżnienie form milczącego załatwienia sprawy znajduje uzasadnienie w sferze teoretycznej, ale jego praktyczne znaczenie pozostaje ograniczone. W ocenie Autora tej konstatacji wynika to z pozornych różnic między obydwoma wyodrębnionymi w Kodeksie postępowania administracyjnego formami. Podział ten zyskałby na znaczeniu, gdyby milczące zakończenie postępowania mogło być stosowane w sprawach, w których milczenie nie oznacza fikcji pozytywnego ich zakończenia, natomiast milcząca zgoda, stosownie do nazwy tej instytucji, dawałaby pozytywny efekt w sferze materialnoprawnej sytuacji jednostki (przyznawałaby

[330] W. Sawczyn, *Milczące załatwienie sprawy* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 208.

[331] W. Sawczyn, *Milczące załatwienie...*, s. 208–209.

uprawnienia). Jest to o tyle istotne, że milczące załatwienie sprawy nie zawsze jest równoznaczne z załatwieniem sprawy zgodnie z żądaniem strony, ponieważ może przyjąć ono postać fikcji rozstrzygnięcia negatywnego, z możliwością jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. Tymczasem aktualne brzmienie art. 122a § 1 k.p.a. wyklucza taką możliwość, co zawęża zakres przedmiotowy omawianej instytucji. W obowiązującym stanie prawnym milczące załatwienie sprawy ma bowiem miejsce w sytuacji, gdy organ w całości uwzględnia żądanie strony[332].

Problematyka wyodrębnienia dwóch różnych form milczącego załatwienia sprawy jest widziana także z innej perspektywy. A. Tuszyńska przyjmuje, że kryterium podziału na milczące zakończenie postępowania i milczącą zgodę stanowi sposób działania strony przed wszczęciem postępowania. Milczące zakończenie postępowania cechuje dwufazowość działania na linii strona–organ. Pierwsza podejmuje działania strona, która przygotowuje wniosek i jest w tym zakresie aktywna, ponieważ zależy jej na przekonaniu organu do swoich racji. Następnie – i to jest druga faza milczącego zakończenia postępowania – ciężar działania zostaje przerzucony na organ, który może zachować się zarówno aktywnie (wydaje akt i tym samym fikcja pozytywnego załatwienia sprawy nie zachodzi) lub pasywnie (organ nie podejmuje działań, więc sprawa zostaje załatwiona w sposób milczący zgodnie z wnioskiem strony). Dla strony postępowania jest przy tym bez znaczenia, czy organ działał świadomie, czy był w sprawie bezczynny. Z kolei w sytuacji gdy organ załatwia sprawę w drodze milczącej zgody, relacja strona–organ jest jednofazowa, zakończenie postępowania pozostaje wyłączną domeną organu administracji publicznej[333].

Z instytucją milczącego załatwienia sprawy związana jest jeszcze jedna wątpliwość, a mianowicie w teorii prawa i postępowania administracyjnego nie ma jednolitego poglądu odnośnie do normatywnego charakteru omawianej konstrukcji. Na tym tle wykształciły się dwa wiodące

[332] J. Piecha, *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017/2, s. 84–85.

[333] A. Tuszyńska, *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?,* „Casus" 2017/84, s. 24.

stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich milczące załatwienie sprawy jest prawną formą działania administracji[334], natomiast wedle drugiego stanowiska ten sposób rozstrzygnięcia należy traktować w kategoriach zdarzenia prawnego, które wraz z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji publicznej wywołuje skutek materialnoprawny z mocy samego prawa[335]. Niezależnie od powyższych różnic, milczące załatwienie sprawy w sensie materialnym oznacza dokładnie to samo, co wydanie decyzji administracyjnej. Ten sposób rozstrzygnięcia „(...) konkretyzuje i indywidualizuje normę porządku prawnego, ono staje się materialną formą uprawniającą. Norma zobowiązująca nie wchodzi tu w grę, gdyż milcząco można sprawę załatwić tylko w całości, uwzględniając żądanie strony. Tak powstała norma indywidualna ma treść wynikającą z samego żądania strony i w istocie to sama strona kształtuje swoje uprawnienie pod specyficznym «nadzorem» organu administracji publicznej"[336].

Tutaj dotykamy istoty milczącego załatwienia sprawy, ponieważ bez względu na jego formę konstrukcja ta zakłada, że to jednostka pod kontrolą organu administracyjnego kształtuje swoje uprawnienia lub obowiązki[337]. Milczące załatwienie sprawy jest instytucją urzeczywistniającą zasadę subsydiarności i – jako alternatywa dla decyzji administracyjnej – stanowi urządzenie procesowe ograniczające formalizm postępowania administracyjnego. Ponadto przyspiesza ono oraz upraszcza postępowanie, jak również usprawnia i zmniejsza koszty funkcjo-

[334] Zob. np. M. Masternak, M. Szalewska, *„Milczenie" organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 498.

[335] Tak: A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2009/11, s. 45. Istnieją także stanowiska bardziej złożone oraz integrujące oba podejścia. W szczególności warto tutaj wskazać na pogląd P. Dobosza, który opowiada się za przyznaniem milczącemu załatwieniu formy działania administracji typu konkludentnego, ale równocześnie wiąże on ten sposób załatwienia sprawy ze zdarzeniem prawnym – obiektywnym elementem stanu faktycznego, z którym przepis prawa łączy skutki o charakterze materialnoprawnym i ustrojowoprawnym, P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 349–395.

[336] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 183.

[337] Zob. B. Adamiak, *Czynności prawne...*, s. 31.

nowania administracji[338]. Głównie dla tych przyczyn, a zwłaszcza ze względu na sygnalizowane ograniczenie roli organu do czuwania nad legalnością milczącego załatwienia sprawy, może ono jawić się jako instytucja, której stosowanie wygeneruje zaufanie stron postępowań administracyjnych do władzy publicznej. To poczucie mogą wzmacniać regulacje precyzyjnie normujące datę (dzień) wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu (art. 122b k.p.a.), jak również datę (dzień) milczącego załatwienia sprawy (art. 122c k.p.a.). Wymaga również podkreślenia, że w aktach sprawy zamieszcza się adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną (art. 122e k.p.a.), a organ administracji publicznej wydaje w drodze postanowienia zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy (lub odmawia wydania takiego zaświadczenia), jeżeli z wnioskiem o to wystąpi strona (art. 122f § 1 k.p.a.). Zgodnie z art. 122f § 2 k.p.a. postanowienie organu może być zaskarżone zażaleniem. Skoro tak, to podlega także kognicji sądów administracyjnych.

Paradoksalnie jednak to właśnie w odformalizowaniu oraz sposobie regulacji instytucji milczącego załatwienia sprawy można doszukiwać się istotnych ułomności, które – jak się wydaje – nie pozostają obojętne dla stopnia zaufania, jakim podmioty administrujące mogą obdarzyć władzę publiczną.

Milczące załatwienie sprawy ma z założenia minimalizować lub wręcz eliminować reaktywność organów administracji publicznej. Od momentu zainicjowania postępowania aż do jego zakończenia w trybie art. 122a § 2 k.p.a. strona, oczekując na upływ terminu przewidzianego w tym przepisie (lub w przepisach szczególnych), znajduje się w stanie głębokiej niepewności. Można nawet powiedzieć, że w przypadku milczącego załatwienia sprawy podejmuje pewne ryzyko, ponieważ po wyrażeniu żądania nie wchodzi w interakcje procesowe z organem. Nie może ona w jakikolwiek sposób wpływać (np. przez wnoszenie wniosków dowodowych) na treść rozstrzygnięcia, tak jak jest to możliwe w klasycznym

[338] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

postępowaniu administracyjnym. W efekcie strona jest zdana tylko na wolę organu administracji publicznej, ponieważ ustawodawca wyłącza jej czynny udział w tej formie rozstrzygnięcia (art. 122d § 1 k.p.a.).

Milczące załatwienie sprawy nie może być kwestionowane w drodze środka zwykłego, a jedynie przez uruchomienie trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (art. 122g k.p.a.). Warto przy tym pamiętać, że zastrzeżenia wobec milczącego załatwienia sprawy może mieć nie tylko podmiot, którego uprawnienie załatwia się w ten sposób, ale każdy, kto w sprawie legitymuje się interesem prawnym. Formalnie rezygnacja ze zwykłego środka prawnego nie narusza Konstytucji, ale materialnie oraz w odniesieniu do ogólnych wartości konstytucyjnych, a także interesu publicznego nie powinna mieć miejsca. Odformalizowanie oraz przywiązanie do nadmiernej szybkości załatwienia sprawy w tym przypadku godzi zatem w podstawy postępowania administracyjnego[339]. Wreszcie, o czym przed chwilą wspominaliśmy, organy mogą wydawać zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy i czynią to w formie postanowienia. Tymczasem na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego zarówno zaświadczenie, jak i postanowienie stanowią dwie odrębne formy działania administracji. Wydawanie zaświadczenia w drodze postanowienia wskazuje na niekonsekwencję ustawodawcy, ponieważ do tej pory postanowienie wydawane było tylko w przypadku odmowy wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez wnioskodawcę (art. 219 k.p.a.)[340]. Z punktu widzenia stron taki zabieg prawodawczy może podważać zaufanie do ustawodawcy jako podmiotu racjonalnego i wprowadza zbędny zamęt pojęciowo-instytucjonalny.

Przeprowadzona analiza instytucji procesowej milczącego załatwienia sprawy pozwala sformułować następujący wniosek: wydaje się, że wzbudzenie zaufania uczestników (stron) postępowania do władzy publicznej będzie miało miejsce w stopniu możliwie największym w sytuacji, gdy organ załatwi sprawę milcząco przed upływem terminu do załatwienia

[339] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 184.

[340] Zob. P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego...*, s. 863.

sprawy i jednocześnie zawiadomi stronę o braku sprzeciwu. W pozostałych przypadkach instytucja ta – nawet jeżeli stosowana *lege artis* – nie musi wpływać na wygenerowanie zaufania do władzy publicznej, o czym decydują: zbyt radykalne odformalizowanie tej instytucji oraz niedostateczne gwarancje procesowe adresatów milczącego załatwienia sprawy.

14. Odwołania

Zaufanie uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej wynika z samej istoty dwuinstancyjności procesu administracyjnego, a ściślej rzecz biorąc – z możliwości wniesienia środka prawnego, który pozwala na powtórne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Przejście indywidualnego aktu przez administracyjny tok instancji inicjuje wniesienie odwołania (zażalenia[341]) lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W ten sposób zwykłe środki prawne umożliwiają weryfikację decyzji (postanowień) oraz realną obronę interesów prawnych stron postępowań administracyjnych[342]. Jednocześnie nie każdy z tych środków w równym stopniu przyczynia się do wzbudzenia zaufania. Ze spostrzeżeń poświęconych zasadzie ogólnej dwuinstancyjności wynika, że istnieje większe prawdopodobieństwo pełniejszej realizacji zasady ochrony zaufania w postępowaniu odwoławczym aniżeli w postępowaniu prowadzonym z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czego nie zmienia fakt, że w tym ostatnim przypadku decyzję wydaje inny urzędnik lub skład orzekający. Wystarczy

[341] Powyższe uwagi dotyczące zaufania na gruncie odwołania oraz postępowania odwoławczego obejmują także zażalenia w zakresie, w jakim w sprawach nieuregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisy dotyczące odwołań stosuje się odpowiednio do zażaleń (art. 144 k.p.a.). W ocenie R. Kędziory, „do przepisów dotyczących odwołań, które nie mają zastosowania w postępowaniu zażaleniowym, należą: art. 127 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim ustala legitymację do wniesienia odwołania, art. 129 § 2, art. 130 i 135 k.p.a. Pozostałe przepisy dotyczące odwołań stosuje się odpowiednio w odniesieniu do zażaleń", R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 859.

[342] Zdaniem M. Sawczuk, „samo prawo do ponownego rozpoznania sprawy może stanowić czynnik wzbudzający czy też pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa, ponieważ zapewnia obywatelowi ponowne zbadanie jego sprawy (...)", M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania...*, s. 170.

np. zauważyć, że samokontrola organu, która z punktu widzenia budowy zaufania jest instytucją nie do przecenienia (o czym niżej), może być realizowana wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje organ drugiej instancji[343].

Jest charakterystyczne, że nieomal wszystkie przepisy dotyczące odwołań (a także na zasadzie odpowiedniego stosowania – zażaleń) mogą mieć, pod warunkiem że właściwie stosowane, istotny wpływ na wygenerowanie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Przystępując do bardziej szczegółowych rozważań tego zagadnienia, należy naszą uwagę skierować najpierw na regulację, która znalazła się w materii Kodeksu postępowania administracyjnego w wyniku jego ostatniej nowelizacji. Chodzi o możliwość zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. To oświadczenie strony może zostać złożone wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania i powoduje, że z dniem jego doręczenia organowi (przez ostatnią ze stron postępowania), decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 1 i 2 k.p.a.). Przed wprowadzeniem tego przepisu do Kodeksu postępowania administracyjnego, w praktyce strona musiała czekać aż upłynie termin przewidziany na odwołanie, aby rozpocząć korzystanie z uprawnień nabytych na mocy decyzji. Miało to istotne znaczenie np. przy decyzjach wydawanych z zakresu pomocy społecznej. W tej chwili strona może zrzec się odwołania, co prowadzi do przyspieszenia uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności i wpływa na odbiór społeczny organów władzy publicznej oraz stopień zaufania do ich działania – strona może błyskawicznie korzystać z praw nabytych na mocy decyzji. Dlatego trudno zgodzić się z poglądem kwestionującym istnienie tej regulacji ze względu na fakt, że odwołanie jest publicznym prawem podmiotowym, którego zrzeczenie się nie jest możliwe[344]. Wszak identyczne następstwa

[343] Zob. J. Chmielewski, *Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem" 2016/4, s. 14–15.

[344] J. Zimmermann, *Kilka refleksji...*, s. 15–16. Inną sprawą jest natomiast wskazywana przez tego Autora sytuacja, w której strona zrzekła się odwołania, a następnie zmieniła zdanie i chce wnieść środek prawny. Rzeczywiście w tym przypadku mogą pojawić się istotne wątpliwości co do dalszego działania organu. Jak się wydaje, sposób działania organu będzie zależał od tego, czy uzna on dopuszczalność skutecznego cofnięcia tego

wywołuje świadome niewniesienie odwołania przez stronę, z tym że oświadczenie złożone w trybie art. 127a k.p.a. odnosi w tym zakresie skutek bezpośredni. Wprowadzenie możliwości zrzeczenia się odwołania oznacza, że to stronie ustawodawca pozostawia „określenie proporcji pomiędzy wszystkimi wadami i zaletami dwuinstancyjnego toku postępowania administracyjnego oraz uzyskaniem wiążącego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie"[345].

Jednym z bardziej istotnych unormowań potencjalnie budzących zaufanie jest regulacja art. 128 k.p.a., zgodnie z którą odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, ponieważ wystarczy, żeby z odwołania wynikało, iż strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Oczywiście przepisy szczególne mogą ustalać inne wymogi co do treści odwołania. Z tego przepisu wynika, że niezadowolenie strony z treści aktu administracyjnego może być wyrażone w jakikolwiek sposób, nawet nieporadnie lub choćby tylko pośrednio. Strona może zatytułować wnoszony przez nią środek prawny w dowolny sposób. Te minimalne wymagania odwołania jednoznacznie wskazują, że jest ono w gruncie rzeczy niesformalizowanym co do treści środkiem prawnym[346]. Nie ulega wątpliwości, że „intencja kodeksu (...) jest tu wyraźna: zapewnienie stronie występującej przecież tak często w licznych, bardzo różnorodnych postępowaniach administracyjnych i to (...) z reguły bez fachowego pełnomocnika, możliwie największej ochrony jej praw i interesów"[347].

Koncepcja daleko posuniętego odformalizowania środków prawnych nie jest w pełni akceptowana w doktrynie postępowania administracyjnego. Wedle Z. Kmieciaka, całkowite zwolnienie odwołujących się z obowiązku przynajmniej prostego uzasadnienia środka prawnego jest anachronizmem. Tam, gdzie ustawodawca wprowadził określone wymagania co do treści środka prawnego (np. art. 222 o.p.), nie widać, aby spowodowało to nadmierne utrudnienia lub uszczuplenie praw

typu oświadczenia woli. Niemniej jednak jest to kwestia nieuregulowana, mogąca generować problemy w praktyce administracyjnej.

[345] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 33.

[346] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 311.

[347] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 311.

korzystających z tych środków. W ocenie Autora, za pełnym odformalizowaniem odwołania nie przemawia powtórne rozpatrzenie sprawy przez organ drugiej instancji co do *meritum*, ponieważ postępowanie odwoławcze łączy się zawsze w weryfikacją stanowiska organu pierwszej instancji. Do realizacji celu postępowania odwoławczego nie wystarczy zmiana organów wydających decyzje w dwóch instancjach, ale pożądana jest także aktywna postawa strony wnoszącej środek prawny. Dlatego zdyscyplinowanie działania tej strony w rozsądnych granicach można poczytywać za czynnik wzmacniający istotę prawa do odwołania[348].

Na tle tego poglądu warto poczynić kilka uwag. Przede wszystkim realizacja celu postępowania odwoławczego nie zależy od stopnia sformalizowania wymogów odnośnie do wnoszonego środka prawnego, ale od tego, w jaki sposób organ odwoławczy stosuje zasadę dwuinstancyjności (oraz inne zasady i przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego). Jasne jest, że jeżeli w odwołaniu strona podniosła konkretne zarzuty, to organ drugiej instancji zobowiązany jest odnieść się do tych zarzutów, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia poszanowania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa[349]. Jeśli jednak strona li tylko wyraziła niezadowolenie z treści kwestionowanego rozstrzygnięcia, to nie zwalnia to organu z ustalenia prawdy obiektywnej w sprawie[350] i ponownego przeprowadzenia postępowania. Ciężar osiągnięcia celu postępowania odwoławczego leży po stronie organu drugiej instancji, a nie wnoszącego środek prawny. Uwzględniając powszechność postępowania administracyjnego, należy wyrazić aprobatę dla odformalizowania środków prawnych. Najczęściej odwołanie jest wnoszone w sytuacji, gdy strona jest niezadowolona z rozstrzygnięcia. Piętrzenie wymogów wobec odwołania od decyzji niezgodnej z żądaniem strony mogłoby potęgować wrażenie autokratyzmu działania organów. Tymczasem wydaje się, że w obowiązującej formule prawnej odwołanie może to wrażenie

[348] Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 72–73.

[349] Wyrok WSA w Poznaniu z 18.12.2009 r., II SA/Po 387/09, CBOSA.

[350] J. Jendrośka, *Art. 129* [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 224.

niwelować i równocześnie przyczyniać się do wzrostu zaufania stron postępowań administracyjnych do władzy publicznej.

Jeżeli jednak poszukujemy uzasadnienia dla większego sformalizowania odwołania (konieczności sformułowania zarzutów czy zakresu żądania), to podstawowe znaczenie może mieć tutaj instytucja samokontroli organu uregulowana w art. 132 k.p.a. Daje ona organowi pierwszej instancji, od którego rozstrzygnięcia wniesiono środek prawny, możliwość wydania nowej decyzji, w której uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję, jeżeli zostaną spełnione łącznie trzy warunki: 1) odwołanie wniosły wszystkie strony lub jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania (art. 132 § 1 i 2 k.p.a.); 2) organ, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie (art. 132 § 1 k.p.a.); 3) organ wyda nową decyzję w trybie autokontroli w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie (art. 133 k.p.a.).

Działania organu administracji publicznej w trybie samokontroli obejmują dwie fazy. Najpierw organ przeprowadza kontrolę własnego postępowania w drodze ponownego rozpoznania i rozpatrzenia sprawy oraz ustalenia, czy pierwotna decyzja organu może zostać zmieniona. Następnie dochodzi do konfrontacji stanowiska organu z żądaniem strony, co w efekcie może prowadzić do zmiany lub uchylenia decyzji (w razie uwzględnienia odwołania w całości)[351] bądź ustalenia, że żądania strony wyrażone w odwołaniu nie mogą być uwzględnione w całości i w związku z tym stwierdzenia braku kompetencji do weryfikacji decyzji. Wreszcie w grę wchodzi ustalenie przez organ, że odwołanie nie jest uzasadnione[352]. Pierwsza z wyodrębnionych faz stanowi istotę postępowania autokontrolnego, polegającego na weryfikacji pierwotnego rozstrzygnięcia organu. Wymaga jednak podkreślenia, że w praktyce oraz teorii postępowania administracyjnego wokół tego zagadnienia

[351] Szczegółowe i wyczerpujący możliwości rozstrzygnięć prezentuje A. Skoczylas, *Zmiana lub uchylenie decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (zagadnienia wybrane)* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003, s. 543–544.

[352] B. Adamiak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 III 1985, III SA 119/85*, „Państwo i Prawo" 1999/3, s. 114.

(fazy) samokontroli organu narosły pewne wątpliwości. Kwestią sporną pozostaje to, czy organ, działając w trybie samokontroli, może prowadzić postępowanie dowodowe[353], a także nie jest jasne, czy samokontrola jest uprawnieniem czy obowiązkiem organu[354].

Samokontrola organu stanowi wyjątek od zasady związania organu administracji publicznej własną decyzją (art. 110 k.p.a.)[355], zasady, którą określiliśmy jako posiadającą doniosłe znaczenie w sferze budowy zaufania. Biorąc pod uwagę ten fakt, a także zarysowane wyżej wątpliwości w zakresie stosowania autokontroli, mogłoby się wydawać, że instytucja ta nie wpływa, a może nawet deprecjonuje stopień zaufania uczestników (stron) postępowania do władzy publicznej. Nic bardziej mylnego. Regulacja art. 132 k.p.a. konstytuuje uprawnienie strony, polegające na prawie oczekiwania, że organ pierwszej instancji zweryfikuje swoją decyzję[356]. Uruchomienie trybu autokontroli „(...) rozszerza skutek wnoszonego odwołania w ten sposób, że nastąpić może w drodze wyjątku zmiana lub uchylenie decyzji, od której się odwołano bez przeprowadzania toku instancji"[357]. Strona postępowania jeszcze przed uruchomieniem właściwego postępowania odwoławczego zyskuje swoistą quasi-instancję. Natomiast organ, który dostrzegł w swojej decyzji uchybienia prawne, staje przed szansą poprawy tej decyzji i uniknięcia jej uchylenia (statystyki orzecznicze), co realizuje zasadę praworządności i w konsekwencji podnosi poziom zaufania do organów władzy publicznej[358]. Warunkiem realizacji zasady zaufania przez samokontrolę organu pierwszej

[353] Zob. Z. Kmieciak, *Odwołania...*, s. 79–80.

[354] W doktrynie zdają się przeważać te głosy, które opowiadają się za drugą z zarysowanych możliwości. Oznacza to, że organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie, zobowiązany jest rozpatrzyć odwołanie i – w przypadku stwierdzenia jego zasadności – wydać decyzję autokontrolną, tak: A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 34–36.

[355] M. Szubiakowski, *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji* [w:] *Studia Iuridica,* t. 18, *Organizacja i Funkcjonowanie Administracji Państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, Warszawa 1990, s. 183.

[356] H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 257.

[357] J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 100.

[358] J. Chmielewski, *Autokontrola decyzji...*, s. 19. Tak też A. Krawiec, *Autokontrola decyzji...*, s. 17.

instancji jest prawidłowe, tj. zgodne z jej przesłankami, zastosowanie tej instytucji[359].

Właśnie dlatego w celu doprowadzenia do samokontroli organu pierwszej instancji konieczne jest, aby strona w sposób wyraźny i klarowny sformułowała swoje żądania (oraz ich uzasadnienie), a nie tylko ograniczała się do wyrażenia niezadowolenia z wydanej decyzji. Dopiero wówczas organ będzie mógł najpierw rozważyć, a następnie podjąć działanie w trybie autoweryfikacji. Wskazuje na to przepis art. 132 § 2 *in fine* k.p.a., który przesądza, że organ może zastosować omawianą instytucję „(...) gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania". Zatem odwołanie powinno wyrażać jasne żądanie strony (stron). Dodatkowo instytucja samokontroli tłumaczy wprowadzenie pośredniego trybu wnoszenia środków prawnych (art. 129 § 1 k.p.a.). Wniesienie odwołania (zażalenia) za pośrednictwem organu pierwszej instancji jest podyktowane nie tylko tym, że organ dysponuje aktami postępowania, ale właśnie możliwością dokonania korekty swojego działania jeszcze przed uruchomieniem postępowania przed organem drugiej instancji.

Konstrukcją procesową, która może przyczyniać się do wzrostu zaufania, jest regulacja art. 130 k.p.a. Przepis ten wprowadza zasadę niewykonalności (niewykonywania) decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania (art. 130 § 1 k.p.a.) oraz zasadę bezwzględnej suspensywności odwołania, czyli wstrzymania z mocy prawa wykonania decyzji, od której w terminie wniesiono środek prawny (art. 130 § 2 k.p.a.). Oczywiście nie oznacza to, że decyzja ta stanie się ostateczna, po prostu jej wykonanie ulega wstrzymaniu[360]. Wyłączenie powyższych zasad następuje w sytuacji, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności[361] (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.), jeżeli decyzja podle-

[359] A. Krawiec, *Autokontrola decyzji*..., s. 17.

[360] Zob. wyrok NSA z 8.06.2017 r., II GSK 2893/15, CBOSA.

[361] Rygor ten jest nadawany ze względu na ochronę istotnych wartości, takich jak zdrowie lub życie ludzkie albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

ga natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.), bądź gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (art. 130 § 4 k.p.a.). Zarazem nawet w sytuacjach określonych w art. 130 § 3 k.p.a. organ odwoławczy może – w myśl art. 135 k.p.a. – w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji[362]. Chodzi tutaj o takie sytuacje, jak np. prawdopodobieństwo wadliwości decyzji organu pierwszej instancji czy wywołanie przez wykonanie decyzji nieodwracalnych skutków prawnych[363]. Przy czym przyjmuje się, że organ podejmuje działanie w trybie art. 135 k.p.a. w formie postanowienia[364], jak również że wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji może nastąpić także na wniosek zainteresowanego (strony)[365].

Zasada bezwzględnej suspensywności odwołania odgrywa kluczową rolę – zwłaszcza przy aktach zobowiązujących lub w jakikolwiek sposób pogarszających (uszczuplających) interesy prawne jednostek. Tego rodzaju akty uzyskują moc prawną dopiero od dnia wydania decyzji odwoławczej albo od wydania postanowienia kończącego sprawę w inny sposób. Termin ostatecznie orzeczonego wykonania aktu nie może być wcześniejszy od ostatecznej decyzji wydanej w tym przedmiocie[366]. Adresaci rozstrzygnięć organów negatywnie determinujących ich sytuację prawnomaterialną zyskują ochronę polegającą na tym, że konieczność wykonania i podporządkowania się ww. aktom nastąpi wyłącznie po ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu ich sprawy, z reguły przez inny organ niż ten, który wydał kwestionowaną decyzję. Sądzę, że świadomość istnienia tej ochrony oraz możliwość skorzystania z niej nie pozostaje obojętna dla stopnia zaufania do władzy publicznej, zwłaszcza że merytoryczna treść decyzji może ulec zmianie wskutek wniesionego środka prawnego. Do momentu zakończenia sprawy osta-

[362] Natomiast zgodnie z art. 143 k.p.a., wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia, jednakże organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, może wstrzymać jego wykonanie, gdy uzna to za uzasadnione.

[363] Wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2011, VI SA/Wa 1793/11, CBOSA.

[364] Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2015 r., VI SA/Wa 21/15, CBOSA.

[365] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2009 r., VI SA/Wa 615/09, CBOSA.

[366] Zob. np.: wyrok NSA z 11.12.2000 r., II SA 2224/00, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 27.05.2015 r., II SA/Wa 2202/14, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.04.2016 r., II SA/Bd 123/16, CBOSA.

teczną decyzją organu administracji publicznej strona nie musi się jej podporządkowywać, chyba że w grę wchodzą ściśle określone, zawężone do sytuacji nadzwyczajnych, wyjątki od tej ogólnej zasady. Uważam, że właśnie na tym polega istota suspensywności, która „(...) ma być gwarantem uzyskania pewnego efektu w rzeczywistości społecznej, do czasu wydania właściwego aktu w wyniku rozpoznania określonego środka prawnego. Suspensywność ma więc z natury skutek przemijający i w zasadzie krótkotrwały"[367], ale znaczący dla ochrony interesów adresatów rozstrzygnięć, a przez to budzenia ich zaufania do władzy publicznej. Podstawową funkcją wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej jest ochrona i poszanowanie praw podmiotowych uczestników procesu administracyjnego, zaś cel tej instytucji to działanie o charakterze konserwującym, z mocy którego wykonanie orzeczenia ulega zawieszeniu na czas trwania jego weryfikacji[368].

Powtórne rozpoznanie sprawy przez organ odwoławczy może zakończyć się na kilka różnych, wyodrębnionych przez ustawodawcę sposobów. Z punktu widzenia budowy zaufania uczestników postępowania, w tym stron, do organów władzy publicznej, podstawowe znaczenie ma klasyczne rozstrzygnięcie reformacyjne, w którym organ drugiej instancji, uchylając zaskarżoną decyzję w całości albo w części, orzeka w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.). Stanowi to wyraz pełnej realizacji administracyjnego toku instancji, ponieważ organ drugiej instancji po powtórnym rozpoznaniu sprawy dokonuje

[367] R. Sawuła, L. Żukowski, *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (Uwagi wybrane)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 614.

[368] R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 460. Autor formułuje bardzo interesujący pogląd, w myśl którego „eksponowanie celu wstrzymania wykonania w potrzebie ochrony interesu indywidualnego nie stoi także w sprzeczności z poglądem, iż skorzystanie z takiego mechanizmu może mieć również istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu społecznego. W interesie tym może być uwzględnienie potrzeby ochrony interesu jednostkowego poprzez wstrzymanie wykonania orzeczenia organu administracji publicznej, z obawy, iż brak takiego wstrzymania prowadzić będzie do konieczności wypłaty odszkodowania uszczuplającego środki publiczne", tamże, s. 462.

sanacji decyzji (lub jej części) w drodze merytorycznego rozstrzygnięcia. Tym samym sprawa zostaje ostatecznie zakończona, zaś u strony powstaje przekonanie, że organy nie tylko dążyły do jej rozstrzygnięcia, ale skutecznie do tego doprowadziły.

Gdy idzie o budowanie zaufania, na przeciwległym biegunie względem decyzji reformacyjnej należałoby umieścić decyzję merytoryczną, wydawaną przez organ odwoławczy w sytuacji, gdy rozstrzygnięcia organów obu instancji pokrywają się (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.). Przyjmując, że najczęściej kwestionowane są decyzje, które nie uwzględniają w całości żądań stron lub decyzje zobowiązujące, utrzymanie w mocy przez organ drugiej instancji zaskarżonej decyzji potwierdza niekorzystną sytuację strony. Jedyne momenty postępowania, w którym można minimalizować utratę zaufania, to przebieg postępowania odwoławczego oraz przekonujące uzasadnienie motywów konieczności podjętego rozstrzygnięcia.

W przypadku decyzji kasacyjnej, która powoduje przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (będącej wyjątkiem od merytorycznego rozpatrzenia sprawy), sytuacja jest bardziej złożona. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie (art. 138 § 2 k.p.a.). Powoduje to powrót sprawy do pierwszej instancji – decyzja będzie wydawana przez ten sam organ, którego działanie zostało zakwestionowane. Zatem ten sam organ ma orzekać w sprawie powtórnie, co może nie wzbudzać zaufania. To odczucie strony jest jednak łagodzone w dwóch momentach. Najpierw organ odwoławczy, przekazując sprawę, wskazuje, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a.). Następnie, jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy w decyzji kasacyjnej określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów (art. 138 § 2a k.p.a.). Ma to zapobiegać powielaniu błędów przez organ pierwszej instancji oraz przeciwdziałać sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach

dotyczących ustalania stanu faktycznego[369]. Regulacja ta wymaga od organu drugiej instancji „(...) wyprowadzenia wadliwości w zakresie ustalenia stanu faktycznego, a zwłaszcza przeprowadzenia wykładni przepisu prawa materialnego w zakresie odkodowania hipotetycznego stanu faktycznego (...)"[370]. Jeżeli natomiast, zgodnie z art. 138 § 4 k.p.a., przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uchyla decyzję i zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści. W tym przypadku rodzaj decyzji wydawanej przez organ odwoławczy jest podyktowany względami technicznymi. Organ drugiej instancji nie może wydawać decyzji merytorycznej, ponieważ nie jest uprawniony do wydania blankietu urzędowego[371].

Istnieje też inna możliwość, której zastosowanie przez organ odwoławczy może tym razem przyczynić się do wygenerowania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. W przypadku gdy kwestionowana decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, organ odwoławczy – na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu – przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 § 2 k.p.a.). Identyczne działania mogą zostać podjęte przez organ drugiej instancji, jeżeli jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania (art. 136 § 3 k.p.a.). Zgłoszenie stosownego wniosku przez wszystkie strony postępowania (lub wyrażenie zgody przez pozostałe strony w razie wniesienia wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy) skut-

[369] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[370] B. Adamiak, *Art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 731.

[371] A. Golęba, *Odwołanie* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 493.

kuje – po spełnieniu przesłanek z art. 136 § 2 k.p.a. – niemożnością wydania decyzji kasacyjnej i tym samym merytorycznym rozpatrzeniem sprawy przez organ drugiej instancji. W efekcie, po uprzednim sanowaniu błędów organu pierwszej instancji, sprawa zostaje załatwiona merytorycznie w ramach postępowania odwoławczego. Wprawdzie zastrzeżenia może budzić kwestia realizacji zasady dwuinstancyjności, ale działanie organu odwoławczego w tym trybie następuje wyłącznie na (zgodne) żądanie stron[372].

Z punktu widzenia zaufania wpływ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) może mieć różne znaczenie. Będzie to najpewniej zależało od przyczyn umorzenia postępowania, do których należy zaliczyć m.in. brak przedmiotu postępowania, jego podmiotu (przy zastrzeżeniu, że postępowanie dotyczy uprawnień lub obowiązków niepodlegających dziedziczeniu), odpadnięcie podstawy prawnej orzekania czy cofnięcie też odwołania. Przyjmując, że zaufanie do organu jest subiektywnym poczuciem uczestników postępowania sprowadzającym się do przekonania, iż działanie organu przyniesie im najbardziej korzystny, pożądany skutek, umorzenie przez organ odwoławczy postępowania[373], którego przedmiotem jest nałożenie obowiązku, może jawić się jako budzące zaufanie, natomiast odwrotna sytuacja – naruszenie tego zaufania – będzie miała miejsce w przypadku umorzenia postępowania wszczętego w celu przyznania uprawnienia.

Jako mogące generować zaufanie jawi się umorzenie postępowania ze względu na cofnięcie odwołania. Zgodnie z art. 137 k.p.a. strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Cofnięcie odwołania stanowi wyraz realizacji zasady dyspozycyjności, zaś konieczność oceny przez organ odwoławczy, czy wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 137 k.p.a., zbliża tę czyn-

[372] W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu...*, s. 87.

[373] Ale także jego umorzenie przez organ pierwszej instancji w trybie art. 105 k.p.a.

ność do oświadczeń zawierających żądanie wobec organu[374]. Wydaje się, że czynność polegająca na cofnięciu odwołania jest podejmowana po rozważaniu i skalkulowaniu przez stronę wynikających z tego następstw i dlatego można przyjąć, że ma ona miejsce w przypadkach optymalnych dla tej strony[375]. Jest to najczęściej czynność racjonalna i przemyślana, za którą – w mniemaniu podmiotu legitymującego się w sprawie interesem prawnym – przemawiają konkretne korzyści. Dlatego możliwość cofnięcia odwołania powinna być uznana za budzącą zaufanie do władzy publicznej i konsekwentnie za takie należałoby poczytywać umorzenie postępowania przez organ odwoławczy wobec skutecznego dokonania tej czynności. *A contrario* jako niebudząca zaufania wydaje się odmowa organu drugiej instancji w przedmiocie cofnięcia odwołania. Wprawdzie każda z przesłanek uzasadniająca taką odmowę ma istotne znaczenie dla ogółu, dobra wspólnego, to jednak może ona przegrać w zetknięciu z partykularnymi (prywatnymi) interesami strony oraz jej subiektywnym poczuciem rzeczywistości. Toteż rzeczą organu odwoławczego jest przekonanie strony o nieodzowności uniemożliwienia cofnięcia jej odwołania.

Wprawdzie poczyniliśmy zastrzeżenie, że strona cofa odwołanie w sposób z reguły przemyślany, ale powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest odwołanie przez nią tej czynności (gdyby jednak z jakichkolwiek przyczyn rozmyśliła się i uznała to za pożądane). Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie dają tutaj żadnej odpowiedzi i już sam ten fakt w postaci braku stosownych regulacji może deprecjonować zaufanie do organów władzy publicznej. Wiele będzie zależało od praktyki administracyjnej, chociaż wypada od razu zauważyć, że orzecznictwo NSA taką możliwość dopuszcza[376].

---

[374] Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 446–447.

[375] Nie jest przy tym wykluczone, że strona cofnie odwołanie pod wpływem impulsu, np. w formie jakiegoś protestu lub zniechęcenia, lub działając w sposób nieracjonalny.

[376] Np. w wyroku z 27.08.2013 r., II GSK 2256/11, CBOSA, stwierdzono, że odwołalność cofnięcia odwołania jest dopuszczalna do momentu, w którym postępowanie odwoławcze nie zostanie umorzone. Innymi słowy, odwołanie oświadczenia jest możliwe jedynie dopóty, dopóki organ nie uzewnętrzni swojego rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie danego oświadczenia. Uzewnętrznienie przez organ rozstrzygnięcia to

Oczywiście nie uwzględniliśmy w naszych rozważaniach umorzenia postępowania z przyczyn podmiotowych, ponieważ w chwili wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. (ale i art. 105 § 1 k.p.a.) musi istnieć podmiot, którego zaufanie zostanie wzbudzone lub podkopane. Brak tego podmiotu oznacza, że realizacja art. 8 k.p.a. co do zasady nie nastąpi, chyba że w sprawie uczestniczą inne podmioty, np. podmioty na prawach stron. W tej sytuacji w grę wchodzą możliwości zarysowane powyżej – dotyczące umorzenia postępowania z przyczyn przedmiotowych z uwzględnieniem celu, w jakim podmiot na prawach strony włączył się do postępowania.

Przedmiotem postępowania odwoławczego jest zarówno rozpatrzenie konkretnej sprawy (jej załatwienie), jak i weryfikacja decyzji organu pierwszej instancji. Oznacza to, że na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego ustawodawca przyjął model postępowania odwoławczego jako postępowania polegającego na powtórnym merytorycznym rozpoznaniu sprawy. Model taki przesądza ze swojej istoty, że organ rozpatrujący odwołanie nie jest związany granicami odwołania. Jedyne ograniczenie, które wprowadza ustawodawca dla rozstrzygnięcia tego organu, zawarte jest w art. 139 k.p.a. określającym zakaz *reformationis in peius*[377].

Zgodnie z przepisem art. 139 k.p.a. organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny[378]. Znaczenie tej regulacji dla budzenia zaufania jest oczywiste – strona odwołująca się pozostaje „(...) w usprawiedliwionym przekonaniu, że wniesione przez nią odwołanie, jeżeli nie okaże się skuteczne, spowoduje co najwyżej utrzymanie jej dotychczasowej sytuacji prawnej ustalonej zaskarżoną decyzją. Funkcja zakazu *reformationis in peius* uzewnętrznia się zatem przede wszystkim w przełamywaniu u strony postępowania

moment, do nastąpienia którego strona jest w stanie skutecznie cofnąć oświadczenie procesowe.

[377] Wyrok NSA z 4.01.2008 r., I OSK 1862/06, CBOSA.

[378] O tym, że nastąpi wydanie decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, przesądza zestawienie osnowy decyzji organu pierwszej instancji z rozstrzygnięciem organu drugiej instancji, tak: wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2017 r., VII SA/Wa 2752/16, CBOSA.

oporów przed zakwestionowaniem decyzji (...)"[379]. Zakaz *reformationis in peius* stanowi gwarancję ochrony interesów strony[380], że w przypadku skorzystania z przysługujących środków odwoławczych, jej wyjściowa sytuacja prawna nie ulegnie zmianie *in minus*. Gwarancyjna funkcja instytucji *reformationis in peius* polega też na tym, że odstąpienie od tego zakazu wymaga szczegółowego wykazania przez organ drugiej instancji, iż wystąpiły okoliczności uzasadniające niekorzystną dla odwołującego zmianę rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji[381]. Te okoliczności ograniczają się do dwóch przypadków bezpośrednio powiązanych z koniecznością ochrony wartości ogólnospołecznych – praworządności oraz interesu publicznego. Odstąpienie od zakazu *reformationis in peius* przez organ drugiej instancji jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy naruszenie tych wartości w kwestionowanej decyzji przyjmuje postać kwalifikowaną, znaczącą.

Rażące naruszenie prawa jako wyjątek uzasadniający zmianę decyzji na gorszą obejmuje ciężkie, kwalifikowane przypadki naruszenia prawa określone w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. oraz naruszenia wyliczone w art. 145 § 1 k.p.a. W sytuacji naruszenia prawa nieposiadającego charakteru rażącego to naruszenie ulega sanacji, jeśli odwołujący się nabył prawo na podstawie decyzji organu pierwszej instancji[382]. W efekcie „dopuszczalność zmiany decyzji organu pierwszej instancji zostaje (...) uzależniona od przesłanki, której treścią jest ochrona praw nabytych"[383]. Z kolei rażące naruszenie interesu społecznego jest pojęciem nieostrym, które pozwala organowi odwoławczemu na większą swobodę w jego interpretacji. Dopuszczalność pogorszenia sytuacji prawnej odwołującego się ze względu na to pojęcie niedookreślone podważa konstrukcję zakazu *reformationis in peius*[384].

---

[379] A. Skóra, *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002/6, s. 68.

[380] Zob. wyrok NSA z 21.09.2017 r., I GSK 1350/15, CBOSA.

[381] Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 27.04.2004 r., I SA/Wr 1844/01, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z 15.12.2005 r., II SA/Bk 580/05, CBOSA.

[382] B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć...*, s. 223.

[383] B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć...*, s. 223.

[384] B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć...*, s. 224.

Doktryna postępowania administracyjnego wskazuje na różne uzasadnienia przemawiające za ograniczeniem możliwości zmiany na gorsze przez organ drugiej instancji. Wśród tych uzasadnień wymienia się – obok konieczności ochrony interesu strony oraz kontrolnego modelu administracyjnego toku instancji – także zapewnienie ochrony zaufania[385]. W tym ostatnim przypadku ustawodawca, wprowadzając wyjątki od zakazu *reformationis in peius*, zakreśla granice, w jakich może nastąpić zastosowanie tej instytucji przez organ drugiej instancji[386]. Ochrona zaufania polega więc na tym, że orzeczenie na niekorzyść strony może nastąpić w enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę sytuacjach. Dlatego „uzasadnienie ograniczenia *reformationis in peius* przez odwołanie się do zasady ochrony zaufania można (...) sformułować w postaci następującej tezy: ochrona zaufania strony stanowi wartość tak doniosłą, iż wymaga ograniczenia możliwości zmiany decyzji organu pierwszej instancji na jej niekorzyść"[387].

Jakkolwiek uzasadnienia wyjątków od zakazu *reformationis in peius* można poszukiwać w konieczności ochrony zaufania, to sam fakt odstąpienia przez organ od zakazu zmiany na gorsze wcale nie musi budować zaufania stron postępowań administracyjnych. Powołanie się przez organ drugiej instancji na rażące naruszenie prawa przez organ, który załatwił sprawę w pierwszej instancji, świadczy o braku praworządności i (lub) niekompetencji drugiego z wymienionych podmiotów. Natomiast przesłanka rażącego naruszenia interesu społecznego może wydawać się na tyle ocenna i niejasna, że będzie powodowała problemy w zrozumieniu przez stronę konieczności jej zastosowania. Szerokie ramy tego nieostrego pojęcia, na co zwraca uwagę A. Skóra, wpływają na większą swobodę w jego stosowaniu, a to „(...) może prowadzić nawet do dowolności orzekania przez organ drugiej instancji. Ten brak pewności prawa, płynący z dopuszczalności posługiwania się «subiektywnymi» odczuciami podmiotów stosujących prawo przy kształtowaniu sytuacji prawnej odwołującej się strony, z pewnością można uznać za niezgodny

[385] A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 56–68.

[386] A. Skóra, *Reformatio...*, s. 67.

[387] A. Skóra, *Reformatio...*, s. 67.

z ochroną zaufania"[388]. Zresztą bez względu na rodzaj wyjątku (rażące naruszenie prawa lub rażące naruszenie interesu społecznego), odstąpienie od *refomationis in peius* po prostu pogorszy pierwotną sytuację strony i dopóki postępowanie nie zostanie ostatecznie zakończone w sposób dla niej pomyślny, dopóty zaufanie do władzy publicznej będzie postawione pod znakiem zapytania lub wręcz podkopane.

Tutaj też, na tle wyjątków od omawianej instytucji procesowej, ujawniają się kolejne paradoksy. Mianowicie stanie przez organy na straży praworządności zostało podniesione przez ustawodawcę do rangi zasady ogólnej postępowania administracyjnego, z której wynika zakaz łamania prawa oraz nakaz oparcia wszelkich działań władczych na podstawach i w granicach prawa. Równocześnie „(...) ustawodawca wprowadza do systemu prawa inne wartości, które wynikają z poszanowania prawa obywatela. Nie ma bowiem wątpliwości, iż zakaz *reformationis in peius* stanowi istotną gwarancję procesową oraz ważki argument dla stron przemawiający za wniesieniem odwołania do organu odwoławczego. Mamy więc do czynienia z konfliktem dwóch istotnych racji i to do ustawodawcy należy rozstrzygnięcie tego problemu"[389]. To jest jedna sprawa. Druga rzecz polega na tym, że norma zakazu *reformationis in peius* ogranicza kompetencje organu drugiej instancji do wydania merytorycznej decyzji administracyjnej, a tym samym do zastosowania materialnej normy prawa administracyjnego[390]. Stanowi to ograniczenie pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Skoro bowiem zakaz *reformationis in peius* ogranicza możliwości organu odwoławczego zajęcia w sprawie stanowiska w pełni odpowiadającego dokonanym ustaleniom, to organ ten nie może zrealizować swoich kompetencji ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy[391].

[388] A. Skóra, *Reformatio...*, s. 67.

[389] A. Moroch, *Reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2008/4, s. 65.

[390] P. Pogonowski, *Podstawowe problemy obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2005/1(15), s. 517 i przywołana tam literatura.

[391] B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 182.

15. Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego

Sferą, w której zasada zaufania oddziałuje szczególnie mocno, jest sfera stabilizacji stosunków prawnych ustanowionych wypowiedzią organu administracji publicznej, a w szczególności ostateczną decyzją administracyjną[392]. Wskutek braku stabilności decyzji administracyjnych oraz możliwości ich zmiany w dowolnym momencie, „(...) społeczeństwo straciłoby zaufanie do administracji. Lekkomyślne wydawanie decyzji, a następnie uchylanie jej bądź zmienianie stanowiłoby zagrożenie dla autorytetu administracji. Zatem rolą zasady trwałości decyzji jest zapewnienie stabilności stosunków prawnych, których podstawą jest decyzja administracyjna"[393]. Ochrona mocy obowiązującej decyzji sięga bardzo daleko, ponieważ nawet zmiana lub uchylenie przepisów stanowiących normatywne podstawy wydania decyzji nie mają wpływu na jej dalszy byt. Wynika to z zasady trwałości decyzji ostatecznych[394].

Koncepcja przymiotu ostateczności decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym nie jest jednak bezwzględna i doznaje ograniczeń – zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Wymienione w tym przepisie środki tworzą, wraz z pozostałymi środkami unormowanymi w przepisach szczególnych Kodeksu, system środków nadzwyczajnych postępowania administracyjnego umożliwiających weryfikację ostatecznych rozstrzygnięć ze względów prawnych (wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji) oraz ze względów celowościowych, w tym także weryfikację decyzji dotkniętych wadą nieistotną lub decyzji prawidłowych (uchylenie lub zmiana decyzji, tzw. wywłaszczenie

[392] J. Łętowski, *Zasada zaufania...*, s. 562.

[393] A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. – ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 959.

[394] Zob. np. postanowienie WSA w Warszawie z 13.10.2017 r., IV SA/Wa 1647/17, CBOSA.

prawa, stwierdzenie wygaśnięcia decyzji oraz uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia czynności)[395].

Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego stanowią wyraz teorii wadliwości decyzji administracyjnej, która musi pogodzić interes publiczny z interesem indywidualnym oraz zasadę praworządności z zasadą trwałości decyzji ostatecznych[396]. W ramach teorii wadliwości aktu administracyjnego można wyodrębnić jej trzy podstawowe założenia. Po pierwsze, jest to gradacja wad (zróżnicowanie ich ciężaru gatunkowego), uzasadniająca zastosowanie sankcji adekwatnej do charakteru wady decyzji administracyjnej. Po drugie, wyodrębnienie dóbr szczególnie chronionych i uwzględnianie wartości, jakimi są ochrona praw nabytych oraz ochrona praworządności. Wprowadzenie trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego przesądza, że żadna z tych wartości nie jest bezwzględnie chroniona, zaś granice ich ochrony wyznaczają przepisy prawa określające ciężar naruszeń uzasadniających zastosowanie określonej sankcji wobec decyzji lub wyłączające możliwość jej zastosowania. Po trzecie, u podstaw teorii wadliwości leży założenie, zgodnie z którym ustawodawca różnicuje sankcje ze względu na rodzaj i stopień naruszenia prawa. W tym ujęciu sankcją może być nieważność decyzji lub jej wzruszalność. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, zgodnie z którym decyzje dotknięte wadami kwalifikowanymi są aktami pozornymi, niemającymi zdolności do wywołania skutku prawnego, podczas gdy druga dotyczy decyzji wadliwych, ale wywołujących skutki prawne, aż do momentu ich wycofania z obrotu prawnego[397].

Spośród wymienionych trybów nadzwyczajnych najdalej idące skutki wywołuje stwierdzenie nieważności decyzji (postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz spraw załatwianych milcząco), którego za-

[395] Z.R. Kmiecik, *Uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008/7–8, s. 53.

[396] B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny" 1992/12, s. 44.

[397] B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania w postępowaniu podatkowym* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 191–192.

stosowanie powoduje retrospektywne wyeliminowanie aktu administracyjnego z obrotu prawnego. Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji warunkują dwa rodzaje przesłanek – przesłanki pozytywne określone w art. 156 § 1 pkt 1–7 k.p.a. oraz przesłanki negatywne wskazane w treści art. 156 § 2 k.p.a. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że „możliwość podważenia zapadłego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest dopuszczalna jedynie w przypadku zaistnienia jednej z kwalifikowanych wad określonych przepisami ustawy. Usunięcie kwalifikowanych nieprawidłowości, które mogły wystąpić w trakcie trwania procesu administracyjnego, stanowi nadrzędny cel postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji i usprawiedliwia podważenie ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.). W ocenie ustawodawcy rozwiązanie powyższe ma służyć zapewnieniu prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia oraz umożliwia realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, jak również podnosi zaufanie obywateli do organów administracji”[398]. Wynika z tego, że już sam fakt unormowania dopuszczalności unieważnienia decyzji ostatecznej, ustabilizowanej w obrocie prawnym, przez wyodrębnienie przesłanek pozytywnych jej nieważności buduje zaufanie, ale trzeba pamiętać – o czym była mowa przy okazji zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych – że stopień tego zaufania może być determinowany różnymi czynnikami i konfiguracjami decyzji, wobec których stosowany jest tryb nadzoru (pozytywne lub negatywne dla stron, uprawniające lub zobowiązujące etc.). Stwierdzenie nieważności decyzji może to zaufanie budować, ale może je wyłącznie restytuować lub minimalizować poziom jego utraty (pod warunkiem, że istniał jakiś początkowy, wyjściowy poziom tego zaufania). Strona może stracić zaufanie do organu, który wydał decyzję podlegającą stwierdzeniu nieważności, i odzyskać je ze względu na działanie nadzorcze organu wyższego stopnia. W przypadku gdy decyzję eliminuje z obrotu prawnego ten sam organ, w grę wchodzi przede wszystkim kwestia minimalizacji utraty zaufania, chociaż oczywiście pierwszoplanową rolę odgrywa wspomniany charakter decyzji podlegającej unieważnieniu. Niemniej jednak możliwość zakwestionowania

[398] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 3.08.2016 r., II SA/Po 371/16, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 8.09.2016 r., II SA/Ol 775/16, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2017 r., II SA/Po 744/16, CBOSA.

ostatecznego aktu administracyjnego na podstawie przewidzianych przez ustawodawcę przesłanek podnosi zaufanie do władzy publicznej. Jest to pierwszy poziom, na którym może być rozpatrywana budowa zaufania w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Drugi poziom dotyczy przesłanek negatywnych stwierdzenia nieważności decyzji. Ustawodawca przesądza, że nie stwierdza się decyzji wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości, dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco, skierowanej do osoby niebędącej stroną w sprawie lub zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W przypadku wystąpienia przesłanek negatywnych unieważnienia decyzji organ ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 2 k.p.a.). Wyłączenia obowiązku stwierdzenia nieważności decyzji są równoznaczne z akceptacją niektórych następstw skuteczności prawnej oraz obowiązywania wadliwego aktu administracyjnego. Za taką konstrukcją przemawia przekonanie, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych[399]. Natomiast włączenie do przesłanek negatywnych „(...) kategorii nieodwracalnych skutków prawnych zachowuje uznanie ze strony porządku prawnego, który w tym przypadku rozstrzyga konflikt między zasadą praworządności formalnej a innymi zasadami prawa na korzyść tych ostatnich"[400]. W tym kontekście praworządność jest tylko jedną z fundamentalnych wartości porządku prawnego, które muszą doznawać ograniczeń ze względu na bezpieczeństwo prawne oraz zaufanie obywateli do państwa i prawa[401].

[399] M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006, s. 243.

[400] M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 243.

[401] M. Kamiński, *Nieważność decyzji...*, s. 118.

Tutaj więc ochrona zaufania odgrywa pierwszoplanową rolę i sięga bardzo daleko, ponieważ uzasadnia pozostawienie w obrocie prawnym uprawniającej decyzji ostatecznej, która wydana została w sposób sprzeczny z zasadą legalności, tworząc prawa niesłusznie nabyte. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy np. inwestor, działając w zaufaniu do organów władzy publicznej oraz legalności ich rozstrzygnięć, zrealizował inwestycję na podstawie pozwolenia na budowę wydaną z rażącym naruszeniem prawa. Ani starosta czy wojewoda jako organy administracji architektoniczno-budowlanej, ani organy nadzoru budowlanego nie mają podstaw normatywnych do wyeliminowania pozwolenia z obrotu prawnego, ponieważ trudno stawiać inwestorowi zarzut, że działał w warunkach samowoli budowlanej. Zarazem decyzja jako dotknięta wadą kwalifikowaną jest nielegalna, zaś wynikające z niej prawa zostały nabyte niesłusznie[402]. Wobec tego „zakaz stwierdzenia nieważności w tym przypadku chroni inne wartości i zasady konstytucyjne. Jedną z takich chronionych zasad jest zasada działania w zaufaniu do państwa i prawa. Wydaje się, że we wskazanym przykładzie zasada ta będzie miała charakter nadrzędny w stosunku do zasady ochrony praw nabytych. Ochronie podlegać będą bowiem wszystkie prawa wynikające z takiej decyzji, a nie jedynie prawa nabyte słusznie"[403].

Negatywne przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji wprowadzają ograniczenia tej instytucji w celu stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą wadliwego aktu administracyjnego oraz realizacji zasady zaufania obywatela do państwa. Zasada zaufania może ograniczać eliminowanie z obrotu prawnego aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem zasady praworządności[404]. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do za-

[402] A. Kowalska, *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012/7–8, s. 79–80.

[403] A. Kowalska, *Nieodwracalne skutki...*, s. 80.

[404] Zob. wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015/5, poz. 62.

sady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. (...) Powyższa relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej (...) narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzruszaniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności"[405]. Unormowanie wyjątków od stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego przechyla w tym zakresie szalę na korzyść ochrony zaufania.

Uzasadnieniem dla pozostawienia w obrocie prawnym aktu dotkniętego nawet istotnymi wadami jest konieczność ochrony pewności prawa oraz zaufania, w którym adresat aktu ułożył sobie stosunki życiowe i korzystał z nabytych uprawnień w przeświadczeniu o legalności rozstrzygnięcia popartego autorytetem władzy publicznej. Jeżeli tak, to – moim zdaniem – wskazuje to na gradację ogólnych zasad systemu prawa, z których ochrona zaufania może mieć, w pewnych sytuacjach, pierwszeństwo przed zasadą praworządności. Być może wynika to z jej podstawowej roli, jaką ona odgrywa dla ustroju państwa i społeczeństwa, co od dłuższego czasu podkreśla Trybunał Konstytucyjny[406]. W pełni

[405] W wyroku tym (wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13) Trybunał orzekł, że art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. W wyroku z 8.09.2017 r., I OSK 260/17, CBOSA, NSA przesądził, że stwierdzenie w powyższym wyroku TK niekonstytucyjności w zakresie pominięcia prawodawczego oznaczało konieczność dokonania przez sąd wykładni art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z uwzględnieniem sposobu ważenia zasad praworządności (legalizmu), bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywatela do państwa (lojalności państwa). Ważenie tych zasad stanowi podstawę dokonania wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zgodzie z Konstytucją, wynik tego ważenia ma wpływ na sposób rozumienia ustawowego wyrażenia „z rażącym naruszeniem prawa".

[406] Zob. np. uchwałę TK z 2.06.1993 r., W 17/92, OTK 1993, cz. II, poz. 44.

podzielam ten pogląd dlatego, że z pojęciem ochrony zaufania łączy się cała wiązka innych istotnych uprawnień oraz wartości (pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, ochrona praw nabytych). W konsekwencji naruszenie ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa może mieć skutki znacznie bardziej dewastujące dla ustroju i autorytetu tego państwa niż utrzymanie w obrocie prawnym decyzji dotkniętej nawet ciężkimi wadami. Stąd też nieograniczona w czasie możliwość stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) jest stanem niepożądanym i podważając zaufanie obywateli, kwestionuje autorytet państwa.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest, jak zauważyliśmy, najdalej idącym w skutkach prawnych trybem nadzwyczajnym postępowania administracyjnego, ponieważ eliminuje decyzję administracyjną z mocą wsteczną (*ex tunc*), obalając domniemanie jej legalności oraz prawidłowości. Inny rodzajowo tryb nadzwyczajny stanowi wznowienie postępowania, którego przedmiotem jest ustalenie, czy decyzja ostateczna była dotknięta jedną z wad wskazanych w art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. oraz rozpoznanie i rozstrzygnięcie tej sprawy co do podstaw wznowienia, jak i co do jej istoty[407].

Podobnie jak stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania stanowi wyłom od zasady trwałości decyzji ostatecznych. Celem stwierdzenia nieważności decyzji jest jej usunięcie z obrotu prawnego, podczas gdy wznowienie postępowania ma na celu doprowadzenie do zgodności z prawem zapadłego rozstrzygnięcia w drodze ponownego rozpoznania sprawy oraz sanowania wady, jaką dotknięta była decyzja ostateczna. Jest to podyktowane ciężarem gatunkowym wad, którymi może być obarczony akt administracyjny – stwierdzenie nieważności decyzji dotyczy wad kwalifikowanych o charakterze materialnym, natomiast wznowienie postępowania obejmuje głównie wady procesowe, dające się usunąć w ponownym toku prawnym. Zastosowanie wobec decyzji art. 156 k.p.a. skutkuje zniweczeniem praw nabytych, chyba że zachodzą przesłanki negatywne z art. 156 § 2 k.p.a. Wznowienie postępowania nie musi odnosić tak daleko idącego skutku, ponieważ

[407] Zob. wyrok NSA z 13.10.2016 r., II OSK 3365/14, CBOSA.

może prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy w istocie tożsamego z treścią wzruszanego aktu.

Zagadnienie to dostrzega ustawodawca, który w art. 146 § 2 k.p.a. przesądza, że nie uchyla się decyzji w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Przepis ten jest kluczowy z punktu widzenia budowy i ochrony zaufania. Mianowicie może powstać wątpliwość, czy dopuszczalne jest wznowienie postępowania w sytuacji, gdy decyzja została już wykonana (np. zrealizowano inwestycję na podstawie ostatecznego pozwolenia na budowę). Przeciwko uchyleniu takiej decyzji mogą przemawiać dyrektywy wynikające z art. 8 k.p.a. Organ prowadzący postępowanie wznowieniowe może uznać, że ochrona interesu strony, która wykonała decyzję dotychczasową, działając w zaufaniu do tej decyzji może, w konkretnych okolicznościach sprawy przemawiać przeciwko uchyleniu decyzji dotychczasowej i stwierdzić, że ze względu na wymagania płynące z zasady zaufania obywateli do organów państwa w wyniku wznowienia postępowania zapadnie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, co upoważnia ten organ do załatwienia sprawy zgodnie z art. 146 § 2 w związku z art. 151 § 2 k.p.a.[408]

Analogicznie do stwierdzenia nieważności decyzji, dopuszczenie przez ustawodawcę wzruszenia ustabilizowanego aktu administracyjnego na podstawie enumeratywnie wyodrębnionych przesłanek jawi się jako mające zapewnić legalność podjętego rozstrzygnięcia oraz umożliwiające realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej i przez to budzące zaufanie uczestników (stron) postępowania do władzy publicznej[409]. Także w postępowaniu wznowieniowym ustawodawca wprowadza przesłanki pozytywne oraz negatywne wzruszenia decyzji ostatecznej. Te ostatnie obejmują sytuacje określone we wspomnianym art. 146 § 2 k.p.a. (w wyniku wznowienia postępowania zapadnie wyłącznie decyzja

[408] Uchwała SN z 26.09.1995 r., III AZP 21/95, CBOSA.

[409] W tym miejscu odnotujmy, że jako niebudzące zaufania należy uznać nieuregulowanie dopuszczalności wznowienia postępowania z uwagi na wydanie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mającego wpływ na treść wydanej decyzji ostatecznej. Takie unormowanie zawierają przepisy postępowania podatkowego (art. 240 § 1 o.p.), ale brakuje ich w regulacjach Kodeksu postępowania administracyjnego.

odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej) oraz upływ terminów określonych w art. 146 § 1 k.p.a., warunkujących dopuszczalność wznowienia postępowania. Istnienie tych przesłanek oznacza, że do merytorycznej oceny decyzji kwestionowanej w postępowaniu wznowieniowym organ administracji publicznej może przystąpić wyłącznie po stwierdzeniu braku przesłanki negatywnej wskazanej w art. 146 § 1 k.p.a. Upływ terminów, o których mowa w tym przepisie, jest bezwarunkowy, niezależny od okoliczności i pozbawia organ prowadzący wznowione postępowanie możliwości orzeczenia co do istoty i ewentualnego uchylenia decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym[410]. Przesłanki te, wyłączające uchylenie decyzji ostatecznej, służą ochronie praw nabytych i zapewnieniu pewności prawa – pozwala to lokować je wśród czynników (regulacji) przyczyniających się do generowania zaufania.

Dodatkowo ustawodawca wprowadza kolejne przesłanki (ograniczenia) możliwości skutecznego wniesienia żądania o wznowienie postępowania: przesłanki czasowe określone w art. 148 k.p.a. oraz ograniczenia uzależniające wznowienie postępowania od wniosku strony unormowane w art. 147 k.p.a. Z treści art. 148 § 1 k.p.a. wynika, że podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Natomiast w art. 148 § 2 k.p.a. przesądzono, że w sytuacji gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, termin do złożenia podania o wznowienie postępowania z tej przyczyny biegnie od dnia, w którym strona dowiedziała się o decyzji. Nie ulega wątpliwości, że zachowanie terminu, o którym mowa w art. 148 § 1 i 2 k.p.a., stanowi przesłankę skutecznego wznowienia postępowania[411].

W myśl art. 147 k.p.a. w sytuacji, gdy strona nie brała w nim udziału bez własnej winy (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.) lub gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową

[410] Wyrok WSA w Warszawie z 10.03.2010 r., I SA/Wa 1680/09, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 26.03.2015 r., VII SA/Wa 1841/14, CBOSA.

[411] Wyrok WSA w Olsztynie z 11.10.2016 r., II SA/Ol 798/16, CBOSA.

międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja (art. 145a § 1 k.p.a.), bądź gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[412], jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145b § 1 k.p.a.), wznowienie postępowania następuje tylko na żądanie strony. Nie zawsze stronie zależy na wzruszeniu ustabilizowanego rozstrzygnięcia administracyjnego, czasami może być ona bardziej zainteresowana w pozostawieniu go w obrocie prawnym. Ustawodawca opiera instytucję wzruszalności decyzji ostatecznych na zasadzie skargowości lub oficjalności, ograniczając niekiedy tę pierwszą przez wyłączność inicjowania wznowienia postępowania na wniosek z uwagi na ochronę praw nabytych[413]. Taka sytuacja ma miejsce w wymienionych przypadkach wznowienia postępowania. Strona dokonuje tutaj oceny, czy decyzja ostateczna narusza jej prawa nabyte i w myśl zasady rozporządzalności może zdecydować się na uruchomienie trybu nadzwyczajnego lub tego zaniechać. Uzasadnieniem dla wprowadzenia wyłączności zasady skargowości wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 4, art. 145a i 145b k.p.a.) jest ochrona praw nabytych i ochrona zaufania wywodzona z regulacji konstytucyjnych (art. 2 ustawy zasadniczej) oraz unormowań ogólnego postępowania administracyjnego (art. 8 k.p.a.).

W efekcie ograniczenia wynikające z art. 147 i 148 k.p.a. służą ochronie praw nabytych, których nie można pozbawić, i w ten sposób należy rozumieć wyrażony w tych regulacjach zamiar ustawodawczy[414]. Jest to więc kolejny sposób ochrony adresata rozstrzygnięcia, który ułożył lub układa sobie stosunki prawne i życiowe w zaufaniu do legalności rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Przyjmuje się bowiem, że wznowienie postępowania nie powinno prowadzić do pogorszenia

[412] Dz.U. z 2016 r. poz. 1219.
[413] Wyrok NSA z 7.10.2016 r., I OSK 1072/16, CBOSA.
[414] Wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2015 r., VII SA/Wa 1174/14, CBOSA.

sytuacji obywateli, którzy w zaufaniu do obowiązującego prawa nabyli określone uprawnienia[415].

Wyliczone w materii Kodeksu postępowania administracyjnego podstawy wznowienia postępowania wskazują, że przyczynę wznowienia stanowią najczęściej błędy lub zaniechania organu, który wydał wzruszane rozstrzygnięcie. Wobec tego wznowienie postępowania może wydawać się instytucją odbudowującą utracone zaufanie. Utrata przez jednostki, których podstawowe prawa podmiotowe zostały naruszone w toku postępowania będącego przedmiotem wznowienia, zaufania do państwa i jego organów, poczucia bezpieczeństwa oraz poszanowania ich praw nie jest procesem nieodwracalnym. W tego rodzaju sprawach wznowienie postępowania i uchylenie decyzji ostatecznych może przyczyniać się do tego, że obywatele odnaleźliby poczucie sprawiedliwości, bezpieczeństwa i zaufanie do organów państwa[416].

Rozważenia wymaga związek z zasadą budzenia zaufania trybu nadzwyczajnego postępowania administracyjnego polegającego na uchyleniu lub zmianie decyzji prawidłowych lub decyzji dotkniętych wadami nieistotnymi (weryfikacja decyzji lub milczącego załatwienia sprawy ze względów celowościowych). Na ten tryb składają się dwa rodzaje odrębnych postępowań, tj. postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji nietworzącej praw nabytych (art. 154 k.p.a.) oraz postępowanie w sprawie wzruszenia decyzji tworzącej prawa nabyte (art. 155 k.p.a.).

Do wspólnych elementów tych postępowań należy zaliczyć to, że ich uruchomienie może być inicjowane w każdym czasie, na wniosek lub z urzędu przez organ. Oba dotyczą wyłącznie decyzji ostatecznych, jak również za zmianą bądź uchyleniem decyzji w ramach tych postępowań musi przemawiać albo interes społeczny, albo słuszny interes strony (przesłanki rozłączne). Zestawienie treści art. 154 i 155 k.p.a. prowadzi do wniosku, że oprócz tych podobieństw, w obrębie wskazanych postępowań istnieją wyraźne różnice. Pierwszy z wymienionych przepisów

[415] K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 217.

[416] Wyrok NSA z 16.06.2016 r., II FSK 1300/13, CBOSA.

przewiduje zmianę lub uchylenie decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, podczas gdy drugi dotyczy decyzji tworzącej prawa nabyte. Ponadto w tym przypadku zamiana lub uchylanie decyzji warunkowane jest zgodą strony, a dodatkowo ustawodawca zastrzega, że weryfikacji decyzji w ramach tego postępowania nie mogą sprzeciwiać się przepisy szczególne. Takich wymagań nie ma w treści art. 154 k.p.a.

Postępowania określone w art. 154 i 155 k.p.a. dotyczą decyzji uznaniowych[417] i obejmują przypadki weryfikacji decyzji prawidłowych lub obarczonych wadami niekwalifikowanymi, a zatem wadami, które nie dają podstaw do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Otwierają one możliwość weryfikacji decyzji, pozwalając organowi administracji na swobodne określenie konsekwencji stanu faktycznego sprawy. Dopuszczając ingerencję w ostateczną decyzję administracyjną, stanowią wyjątek od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości tych decyzji[418]. W doktrynie sformułowano kilka uzasadnień przemawiających za możliwością zmiany lub uchylenia decyzji w omawianym trybie. W grę wchodzą tutaj takie kwestie, jak: zmienność stosunków społeczno-gospodarczych; okoliczności faktyczne, których zmiana mogłaby spowodować szkodę dla społeczeństwa w razie wykonania decyzji czy też zmiany w zakresie interesów prawnych stron wymagające odzwierciedlenia w nowym kształcie praw nabytych (jeżeli nie są one sprzeczne z interesem publicznym)[419].

Możliwości adaptacyjne leżące u podstaw postępowań prowadzonych w celu uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, a także fakt, że weryfi-

[417] W orzecznictwie sformułowano pogląd o dopuszczalności zmiany w trybie art. 154 k.p.a. decyzji o charakterze związanym, jeśli całość systemu prawa nie stoi temu na przeszkodzie, zob. wyrok WSA w Warszawie z 7.10.2009 r., VIII Sa/Wa 494/09, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 22.03.2012 r., II SA/Gl 45/12, CBOSA. W wyroku NSA z 11.10.2016 r., II GSK 722/15, CBOSA, stwierdzono, że z treści art. 154 § 1 k.p.a. nie wynika, by nie miał on zastosowania do decyzji związanych, ale należy to stanowisko uściślić, że może mieć zastosowanie do niektórych takich decyzji, o ile przepisy materialne nie wskazują, że zmiana decyzji jest niemożliwa, bo byłaby sprzeczna z prawem.

[418] Wyrok NSA z 22.11.2017 r., II OSK 533/16, CBOSA.

[419] B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 415 i przywołana tam literatura.

kacja decyzji prowadzonych w tym trybie nie będzie, co do zasady, negatywnie wpływała na sytuację prawną jednostki[420], mogą zostać uznane za czynniki potencjalnie budzące zaufanie w przypadku prawidłowego zastosowania przez organ dyspozycji art. 154 lub 155 k.p.a. Wydaje się jednak, że urzeczywistnienie zasady zaufania będzie determinowane rodzajem postępowania, w którym weryfikacji podlega decyzja administracyjna. Innymi słowy, zaufanie będzie generowane w różnym stopniu w zależności od tego, czy postępowanie prowadzone jest w sprawie wzruszenia decyzji tworzącej bądź nietworzącej praw nabytych.

W przypadku postępowania prowadzonego w trybie art. 154 k.p.a. weryfikacji podlegają decyzje odmowne (oddalające żądanie strony), decyzje cofające w całości przyznane wcześniej uprawnienia lub stwierdzające wygaśnięcie tych uprawnień oraz decyzje nakładające na stronę obowiązek w maksymalnym wymiarze (z wyłączeniem spraw, w których występują strony o spornych interesach), a więc wszelkie decyzje niebędące decyzjami uprawniającymi[421]. Trzeba jednak przy tym pamiętać o dwóch zagadnieniach. Po pierwsze, dopuszczalność uchylania lub zmiany decyzji opiera się na uznaniu administracyjnym, co nie oznacza, że organ ma tu całkowicie dowolną swobodę kreowania rozstrzygnięcia, ale równocześnie nie jest on związany wnioskiem strony i nie musi go uwzględnić, jeżeli stwierdzi, że nie jest to celowe. Po drugie, za zmianą lub uchyleniem decyzji ostatecznej musi przemawiać albo interes społeczny, albo słuszny interes strony. Przesłanka interesu społecznego jest niedookreślona i wymaga indywidualnej oceny w każ-

[420] Rozstrzygnięcie organu podejmowane na podstawie art. 154 k.p.a. dotyczy istnienia podstaw wzruszenia decyzji w świetle interesu publicznego oraz interesu strony, a także ewentualnie nowego rozstrzygnięcia sprawy, co może zmierzać w kierunku nabycia praw przez stronę, aniżeli utrzymania sytuacji braku tych praw (J. Borkowski, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010, s. 277). Oczywiście w pojęciu nabycia praw mieści się także nałożenie (przysporzenie) obowiązku, ale już w przypadku art. 155 k.p.a. nie ma wątpliwości, że wymóg uzyskania zgody strony na zmianę lub uchylenie decyzji ostatecznej praktycznie eliminuje możliwość pogorszenia sytuacji tej strony.

[421] Z.R. Kmiecik, *Uchylenie lub zmiana decyzji*..., s. 63. Przegląd piśmiennictwa dotyczącego problematyki nienabycia praw przez stronę przeprowadziła A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji*..., s. 963.

dym stanie faktycznym sprawy. Jest jednak oczywiste, że chodzi tutaj o wartości doniosłe społecznie, wartości lub interesy uznane za ważne, a w każdym razie nie interesy indywidualne (prywatne). Natomiast przesłanka słusznego interesu strony nie obejmuje każdego interesu strony. W szczególności nie chodzi tutaj o uzyskanie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej o treści zgodnej z wolą strony, ale wyłącznie o interes zgodny z prawem i zasadami współżycia społecznego. Modyfikacja ukształtowanego ostateczną decyzją stosunku administracyjnoprawnego (przez jego zmianę bądź zniesienie) musi więc być społecznie akceptowalna i godna wsparcia ze strony państwa ze względu na cel, jaki ma zostać przez tę modyfikację osiągnięty. Interes ten ma być obiektywnie słuszny, a nie jedynie zgodny z oczekiwaniem strony. Możliwość weryfikacji decyzji ostatecznej w konkretnej sprawie należy rozważać w świetle przepisów prawa materialnego w tym znaczeniu, że zmiana lub uchylenie decyzji musi pozostawać w zgodności z tymi przepisami[422]. Warunkiem dopuszczalności uchylenia lub zmiany decyzji jest stwierdzenie, że stan prawny powstały wskutek uchylenia lub zmiany decyzji będzie zgodny z prawem[423]. Nie oznacza to natomiast, że ten stan ma być zgodny z żądaniem strony.

Przedmiotem weryfikacji decyzji prowadzonej w trybie art. 155 k.p.a. są ostateczne akty administracyjne tworzące prawa nabyte. Pojęcie nabycia praw użyte w tym przepisie jest szerokie. Przyjmuje się, że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie oraz kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła prawa. Dyspozycji przepisu art. 155 k.p.a. podlegają nie tylko decyzje uprawniające, lecz także decyzje zobowiązujące[424]. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że uwzględnienie interesu strony

[422] Tak: wyrok WSA w Warszawie z 4.11.2014 r., I SA/Wa 102/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.01.2015 r., III SA/Wr 660/14, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 7.05.2015 r., IV SA/Po 1248/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 4.07.2017 r., VII SA/Wa 1918/16, CBOSA.

[423] Wyrok NSA z 26.09.2017 r., II OSK 124/16, CBOSA.

[424] Wyrok NSA z 18.02.1999 r., IV SA 251/97, CBOSA; wyrok NSA z 27.05.2003 r. IV SA 3205/01, CBOSA; wyrok NSA z 3.07.2008 r., II OSK 771/07, CBOSA; wyrok NSA z 8.10.2015 r., I GSK 207/14, CBOSA.

w rozumieniu art. 155 k.p.a. należy rozumieć w ten sposób, iż mając do wyboru możliwość korzystniejszego dla strony rozstrzygnięcia, niepozostającego jednakże w kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym, organ, działając w granicach uznania administracyjnego, przyjmuje ten sposób orzekania, zmieniając decyzję mniej korzystną dla strony[425]. Jest to spostrzeżenie istotne z punktu widzenia budowy zaufania. Ponadto, inaczej niż w przypadku art. 154 k.p.a., zmiana lub uchylenie decyzji tworzącej prawa nabyte wymaga zgody strony. Daje to stronie możliwość oceny sytuacji prawnej, w której się znajduje (w szczególności charakteru decyzji), i następnie zestawienia tej sytuacji z ewentualnymi następstwami wzruszenia rozstrzygnięcia, co ma podstawowe znaczenie, gdy postępowanie w trybie nadzwyczajnym inicjowane jest przez organ. W rezultacie wymóg pozyskania zgody strony prowadzi do wzmocnienia ochrony praw nabytych i tym samym do pogłębienia zaufania do organów władzy publicznej.

16. Postępowanie uproszczone

Koncepcja postępowania uproszczonego nie stanowi na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego rewolucyjnego *novum*. Wystarczy wspomnieć, że jego genezy można doszukiwać się w materii Kodeksu postępowania administracyjnego, w postępowaniach w sprawie wydawania zaświadczeń, skarg i wniosków czy unormowaniach Ordynacji podatkowej. Istotną rolę odegrały tutaj także przepisy administracyjnego prawa materialnego, które przewidywały załatwianie spraw określonego rodzaju właśnie w trybie uproszczonym[426].

Unormowanie postępowania uproszczonego jako instytucji procesowej Kodeksu postępowania administracyjnego uzasadniono w sposób charakterystyczny i konsekwentny dla zmian procedury administracyjnej

[425] Wyrok NSA z 9.05.2005 r., OSK 1746/04, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 20.09.2016 r., II SA/Wa 495/16, CBOSA.

[426] Zob. W. Sawczyn, *Postępowanie uproszczone* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 222–223.

wprowadzanych nowelizacją kwietniową z 2017 r. Impulsem do regulacji tego trybu w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego było poprawienie sprawności i szybkości działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw, ograniczenie formalizmu procesowego wpisującego się w europejskie standardy dobrej administracji, jak również zapewnienie przejrzystości postępowania administracyjnego. Wedle projektodawcy, postępowanie uproszczone charakteryzuje się w szczególności szybkością działania organu, ograniczonym formalizmem czynności, nieobszerną regulacją prawną oraz szeroką dostępnością postępowania dla różnych podmiotów[427].

Stosowanie administracyjnego postępowania uproszczonego zostało ograniczone przez ustawodawcę wymogiem łącznego spełnienia kilku – pozytywnych oraz negatywnej – przesłanek. Po pierwsze, sprawa będzie podlegała załatwieniu w postępowaniu uproszczonym, jeżeli ustawodawca dopuści taką możliwość w przepisie szczególnym (art. 163b § 1 k.p.a.). Zatem zakres przedmiotowy tego trybu jest zależny od tego, w jakim stopniu ustawodawca dokona stosownych zmian w administracyjnym prawie materialnym. Drugą przesłanką pozytywną warunkującą możliwość rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym jest istnienie jednego podmiotu legitymującego się w sprawie interesem prawnym (jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej – art. 163b § 2 k.p.a.), natomiast trzecią przesłankę – przesłankę negatywną – stanowi powołanie przez stronę w toku postępowania nowych okoliczności istotnych dla jego wyniku, w sytuacji gdy ich uwzględnienie doprowadzi do przedłużenia postępowania[428].

Zapewnienie odformalizowania oraz zwiększenie dynamiki administracyjnego postępowania uproszczonego gwarantuje wiele regulacji procesowych. Ustawodawca zastrzega, że załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3a k.p.a.),

[427] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

[428] M. Okoń, *Postępowanie uproszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017/2, s. 101.

chyba że przepis szczególny określa inny termin załatwienia sprawy w tym trybie (art. 35 § 4 k.p.a.). Następnie zwraca uwagę wyłączenie stosowania w postępowaniu uproszczonym art. 62 k.p.a. (art. 163b § 2 k.p.a.), co oznacza, że w sytuacji gdy przepis szczególny dopuszcza rozpoznanie w tym trybie sprawy dotyczącej interesu prawnego co najmniej dwóch stron, nie stosuje się instytucji współuczestnictwa formalnego, formalnego konkurencyjnego oraz materialnego i nie jest dopuszczalne, aby organ rozstrzygał w tym trybie sprawy, w których strony posiadają sporne interesy[429]. Celem maksymalnego przyspieszenia i uproszczenia postępowania ustawodawca przewidział możliwość wnoszenia podań z wykorzystaniem urzędowego formularza (jeżeli taki w danej sprawie istnieje)[430]. W formularzu strona wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania (art. 163c § 1 k.p.a.), ale jeżeli postępowanie uproszczone zostało zainicjowane z wykorzystaniem urzędowego formularza, nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań (art. 163c § 4 k.p.a.)[431].

W świetle art. 163f k.p.a. uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących normatywną podstawę decyzji. Z tego przepisu wynikają trzy istotne zagadnienia.

Po pierwsze, postępowanie uproszczone kończy się decyzją administracyjną, co nie jest takie oczywiste, jeżeli uwzględnimy treść art. 163b § 3 k.p.a., zgodnie z którym w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu uproszczonym stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Znaczenia tej normy nie

[429] Zob. P. Zadykowicz, *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 251.

[430] Zob. M. Okoń, *Postępowanie uproszczone*, s. 107.

[431] Pouczenie o tym fakcie zawiera stosownie do art. 163c § 2 k.p.a. formularz urzędowy.

należy rozumieć w ten sposób, że postępowanie prowadzone w trybie uproszczonym kończy się tak, jak w przypadku milczącego załatwienia sprawy, skoro ustawodawca *expressis verbis* traktuje o decyzji wydanej w trybie uproszczonym. Należy zatem podzielić pogląd opowiadający się za odpowiednim stosowaniem przepisów dotyczących milczącego załatwiania spraw w administracyjnym postępowaniu uproszczonym. Prowadzi to do wyłączenia w postępowaniu uproszczonym zasady czynnego udziału stron, obowiązku informowania strony przez organ o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również o przesłankach zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony[432]. Jest to regulacja komplementarna i konsekwentna wobec treści tych przepisów trybu uproszczonego, które stanowią o ograniczeniu postępowania dowodowego do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e § 1 k.p.a.), jak również przepisów wyłączających zasadę, zgodnie z którą okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możność wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (art. 163e § 2 k.p.a.). Ograniczenie postępowania dowodowego w trybie uproszczonym jest zagadnieniem budzącym istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady prawdy obiektywnej[433]. W związku z powyższym mogłoby się wydawać, że taka regulacja trybu uproszczonego zamiast generować, obniża zaufanie stron do władzy publicznej, ponieważ – analogicznie do milczącego załatwienia sprawy – strona jest tutaj w zasadzie procesowo bezwolna i wykreowanie rozstrzygnięcia sprawy jest wyłączną domeną organu (ustawodawca, wyłączając jej czynny udział w postępowaniu, przesądza jednocześnie, że strona jest pozbawiona jakiegokolwiek wpływu na przyszłą treść decyzji). To wrażenie łagodzi, a nawet znosi art. 163d k.p.a., który nie tylko dopuszcza powoływanie przez stronę nowych okoliczności w toku postępowania, ale równocześnie przesądza, że jeżeli są one istotne dla

[432] A. Jakubowski, *Art. 163b* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A Wiktorowska, Beck Online 2017, Legalis.

[433] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 152.

wyniku tego postępowania, a ich uwzględnienie doprowadzi do jego przedłużenia, organ administracji w dalszym ciągu prowadzi postępowanie na zasadach ogólnych, o czym niezwłocznie informuje stronę[434].

Po drugie, wymaga rozważenia ograniczenie elementów uzasadnienia decyzji wydanej w trybie uproszczonym do wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przepisów stanowiących podstawę prawną decyzji. Z przeprowadzonej wcześniej analizy wynika, że wszystkie elementy decyzji, w tym uzasadnienie prawne, służą budzeniu zaufania. Nie wydaje się jednak, aby treść przepisu art. 163f k.p.a. negatywnie wpływała na ten stan. Przede wszystkim jego zastosowanie przez organ nie jest obligatoryjne. Ponadto z uzasadnienia faktycznego decyzji wynikają motywy jej podjęcia, co ma istotne znaczenie dla strony postępowania, kontroli instancyjnej oraz ewentualnej oceny legalności decyzji podejmowanej przez sąd administracyjny. Jest to element decyzji, który pozwala dokonać rekonstrukcji procesu myślowego organu (urzędnika) prowadzącego postępowanie uproszczone i czyni możliwym odtworzenie przesłanek wykreowanej treści decyzji. Natomiast przytoczenie przepisów prawa stanowiących normatywne podstawy rozstrzygnięcia wskazuje na to, że takie podstawy w ogóle istniały, zaś ich wyodrębnienie ułatwia stronie możliwość ich odnalezienia i zapoznania się z nimi.

Po trzecie, skoro załatwienie sprawy w administracyjnym postępowaniu uproszczonym przyjmuje formę decyzji, to można ją kwestionować przez wniesienie zwykłego środka prawnego[435] ze wszystkimi tego konsekwencjami w postaci środków ochrony adresata rozstrzygnięcia.

---

[434] Wedle P. Gołaszewskiego, nie ma żadnych przeszkód do skorzystania z dyspozycji przepisu art. 163d k.p.a. przez organ w postępowaniu odwoławczym oraz kontynuowania tego postępowania z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym, jeżeli dopiero w drugiej instancji strona przytoczy nowe okoliczności, których uwzględnienie jest istotne dla wyniku postępowania, a doprowadzi to do jego przedłużenia, P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. III)*, „Monitor Prawniczy" 2017/17, s. 911.

[435] Zob. w tym kontekście art. 163g k.p.a., w myśl którego postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji, z wyjątkiem postanowień wydanych po wydaniu decyzji, postanowień o zawieszeniu lub

Analiza przepisów normujących administracyjny tryb uproszczony potwierdza ogólne założenia tego postępowania, zmierzającego w kierunku odformalizowania procesu administracyjnego „(...) poprzez możliwość podejmowania nieskomplikowanych czynności procesowych, zarówno przez organ administracji publicznej, jak i stronę. Postępowanie uproszczone (...) może oznaczać szybkie załatwienie sprawy administracyjnej z ograniczeniem obowiązku organu przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego czy z pominięciem pewnych instytucji procesowych. Krótsze postępowanie, bez pełnego formalizmu procesowego, może być prowadzone w sprawach prostych, mniejszej wagi, w których występuje nieskomplikowany stan faktyczny"[436]. W tym trybie postępowania administracyjnego kontakt między stroną i organem jest limitowany, ale nie w stopniu charakterystycznym dla milczącego załatwienia sprawy. Nie jest to bez znaczenia dla budowania zaufania między stroną oraz organem, tj. stroną a władzą publiczną. Wprawdzie zarówno udział strony, jak i postępowanie dowodowe doznają tutaj istotnych ograniczeń, ale nie są to ograniczenia całkowicie domknięte w tym sensie, że organ może w pewnych okolicznościach przejść z trybu uproszczonego w postępowanie administracyjne prowadzone na zasadach ogólnych. Strona ma zagwarantowaną możliwość poznania motywów rozstrzygnięcia i przede wszystkim może kwestionować decyzję przez wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Ponadto nie wydaje się możliwe i konieczne, aby w postępowaniu uproszczonym stworzyć gwarancje wszystkich uprawnień procesowych przewidzianych dla stron postępowań administracyjnych w postępowaniach prowadzonych w trybach podstawowych (standardowych). Po pierwsze, pozostawałoby to w sprzeczności z ogólną koncepcją i założeniami tego trybu. Po drugie, redukcja zakresu gwarancji proceduralnych w sprawach prostych i załatwianych masowo kompensowana jest zmniejszeniem uciążliwości postępowania dla stron oraz perspektywą szybszego

odmowie podjęcia zawieszonego postępowania oraz postanowień, w odniesieniu do których możliwość ich zaskarżenia przewidują przepisy szczególne.

[436] H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 244.

załatwienia sprawy[437]. Dlatego regulacje postępowania uproszczonego, mimo że niepozbawione wad, będą – jeśli tylko prawidłowo stosowane – przyczyniały się do realizacji normy programowej określonej przepisem art. 8 § 1 k.p.a.

17. Administracyjne kary pieniężne

Wykonywanie administracji publicznej jest nierozerwalnie związane ze stosowaniem środków przymusu oraz sankcjami administracyjnymi, gwarantującymi skuteczność realizacji nakazów i zakazów zarówno wynikających bezpośrednio z przepisów prawa, jak i wymagających konkretyzacji w formie aktów administracyjnych[438]. Przez wiele lat w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego funkcjonowało pojęcie sankcji administracyjnej obejmujące swoim zakresem wszystkie niekorzystne konsekwencje naruszenia (nieprzestrzegania) norm prawnych[439]. W tak szerokim ujęciu tego zagadnienia mieściła się obszerna i zróżnicowana liczba instytucji prawnych, w gruncie rzeczy uniemożliwiająca konkluzywne budowanie teoretycznych uogólnień oraz twierdzeń dotyczących sankcji. Skłoniło to doktrynę do wypracowania kryteriów, za pomocą których określone prawem następstwa jego naruszenia można uznać za sankcje. I tak kryterium przesłanki zastosowania sankcji ma na celu wskazanie, czym powinno charakteryzować się działanie (zachowanie) podmiotu pociągające za sobą nałożenie sankcji administracyjnej, podczas gdy kryterium istoty naruszenia prawa sprowadza się do ustalenia, na czym polegają niekorzystne skutki stanowiące cechę sankcji i przez to skłaniające dany podmiot do postępowania zgodnego z prawem[440].

---

[437] Z. Kmieciak, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo" 2018/2, s. 105.

[438] Zob. M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

[439] Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 21 i przywołana tam literatura.

[440] M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002/8, s. 68.

Przyjęcie tych kryteriów pozwoliło na sformułowanie bardziej szczegółowej i ostrej definicji sankcji administracyjnych. Określa ona sankcje jako „(...) te następstwa naruszenia prawa, które polegają bądź na utracie uprawnień, bądź na nałożeniu obowiązku na podmiot, który tego naruszenia dokonał. Sankcje prawne kształtują zatem sytuację prawną podmiotów prawa"[441].

Wśród ogółu rozumianych w powyższy sposób sankcji administracyjnych wyodrębnia się m.in. sankcje o charakterze pieniężnym, jakimi są administracyjne kary pieniężne. Do elementów konstytutywnych tego rodzaju sankcji ustawodawca zalicza to, że: 1) są one sankcjami pieniężnymi, 2) przyjmują formę decyzji, 3) nakłada się je w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu oraz 4) są one wymierzane osobom fizycznym, osobom prawnym albo jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (art. 189b k.p.a.).

Regulacja administracyjnych kar pieniężnych znalazła się w Kodeksie postępowania administracyjnego dopiero w wyniku nowelizacji z kwietnia 2017 r., chociaż taki postulat był podnoszony od dłuższego czasu. Przepisy stanowiące podstawy nakładania kar pieniężnych funkcjonowały bowiem w rozproszeniu w wielu ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Te regulacje cechowały się różnym stopniem unormowania. Niektóre sankcje unormowano, określając jedynie wysokość kary wymierzanej za naruszenie porządku administracyjnego, inne natomiast wykazywały daleko posunięte sformalizowanie. W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca objął zakresem regulacji Kodeksu jedynie pierwszą z wyróżnionych grup kar pieniężnych, wyłączając stosowanie Kodeksu w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia kary lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia

[441] M. Lewicki, *Pojęcie sankcji...*, s. 70. Zob. też definicję E. Kruka, który określa sankcję jako negatywne konsekwencje naruszenia obowiązków prawnych, determinowane bezpośrednio przepisami powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, jak również wydawanymi na ich podstawie aktami organów administracji publicznej, E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 172.

nakładania oraz terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej, jak również udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej (art. 189a § 1 i 2 k.p.a.)[442].

Długotrwały brak kompleksowego uregulowania sankcji administracyjnych (w tym administracyjnych kar pieniężnych) był postrzegany jako ewidentnie osłabiający ochronę praw i interesów jednostki[443]. Z tego punktu widzenia regulacja kar pieniężnych, wyczekiwana i pożądana[444], jawi się jako instytucja wzmacniająca pozycję procesową jednostki wobec państwa (administracji publicznej), ale także posiadająca kluczowe znaczenie dla ochrony interesów prawnych tych jednostek oraz ich sytuacji materialnoprawnej. Zdaniem K. Gruszeckiego i J. Wyporskiej-Frankiewicz, „podstawowym problemem w przypadku każdego rodzaju odpowiedzialności prawnej jest precyzyjne wytyczenie jej granic, gdyż niewątpliwie rzutuje to na poprawę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz wzrost zaufania obywateli do organów państwa"[445]. Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego wpisuje się w te założenia. Niekiedy sankcje administracyjne

[442] Ponadto mocą art. 189a § 3 k.p.a. ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, w sprawach nakładania lub wymierzania przez organ administracji publicznej kar na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

[443] Z. Kmieciak, *Europejskie standardy prawa...*, s. 60.

[444] Jeszcze w 2015 r. podkreślano, że stan prawny w zakresie administracyjnych kar pieniężnych jest „(...) daleki od ideału i wymaga podjęcia przez normodawcę zintensyfikowanych działań, tak aby standardy konstytucyjne uzyskały swoje adekwatne odzwierciedlenie w sferze prawa administracyjnego. Podejmując te ze wszech miar uzasadnione, zarówno na płaszczyźnie doktrynalnej, jak i prawodawczej, działania, należy unikać – wbrew gałęziowym uwarunkowaniom – procesu autonomizowania kar administracyjnych wobec innych sankcji administracyjnych. Specyfika kary będzie wymagała wprowadzenia odpowiednich odmienności regulacyjnych, stosownie do ich charakteru, ale winny być one postrzegane w jednym ujęciu z innymi sankcjami administracyjnymi", D.K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 26.

[445] K. Gruszecki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Lasy a kary pieniężne na podstawie ustawy o ochronie przyrody* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 142.

określone w prawie materialnym były bardziej rygorystyczne niż sankcje karne ze względu np. na brak przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej[446]. Dlatego sam fakt unormowania tego rodzaju sankcji w prawie administracyjnym procesowym nie pozostaje obojętny dla ochrony zaufania, chociaż trzeba jeszcze pod tym kątem dokonać ich bardziej szczegółowej oceny oraz rzeczywistej zdolności do realizacji dyrektywy postępowania określonej dyspozycją przepisu art. 8 k.p.a.

Zanim jednak rozpoczniemy analizę stosownych uregulowań, warto poczynić następujące zastrzeżenie. Administracyjne kary pieniężne są sankcjami nakładanymi za naruszenie zakazów lub nakazów publicznoprawnych. Ich naruszenie może być spowodowane działaniem intencjonalnym lub działaniem niezamierzonym, przypadkowym. Świadome, podjęte z premedytacją naruszenie porządku administracyjnego może być wynikiem zachowania polegającego na odwróceniu niebezpieczeństwa (np. ochrony wyższych wartości), ale może być także obliczone na uzyskanie jakichś korzyści lub próbę uniknięcia odpowiedzialności czy wykonania obowiązku przez określony podmiot, działający w sposób wyrachowany, w pełnej świadomości naruszenia norm prawnych. Na tym tle powstaje w mojej ocenie uzasadnione pytanie, czy w sytuacji, gdy organ nakłada administracyjną karę pieniężną na jednostkę, która działała w złej wierze, można w ogóle mówić o wzbudzeniu jej zaufania do władzy publicznej przez prowadzenie postępowania mającego nałożyć na ten podmiot sankcję pieniężną. Być może tak (chociaż jest to założenie wielce optymistyczne, być może nawet nieuprawnione), ale wydaje się, że realizacja art. 8 k.p.a. nastąpi tutaj najpewniej w stopniu mniejszym, aniżeli w przypadku, gdy organ będzie stosował przepisy dotyczące kar pieniężnych wobec podmiotów działających w nieświadomości konsekwencji swojego czynu czy w celu ochrony wartości wyższych. Jest to zmienna, której nie należy tracić z pola widzenia, analizując wpływ (stosowania) przepisów administracyjnych kar pieniężnych na generowanie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

[446] Zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

Jedną z regulacji, której stosowanie w sposób modelowy wpisuje się w cel zasady analizowanej w niniejszym opracowaniu, jest przepis art. 189c k.p.a. Przepis ten normuje intertemporalną problematykę nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przesądzając, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie sankcji pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową z zastrzeżeniem, że należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Powyższa regulacja ma swoje źródła w prawie karnym, którego funkcję gwarancyjną należy m.in. rozumieć jako zapewnienie faktycznej równości wobec prawa, w ramach której trzeba uznać, że korzystniejsze regulacje powinny być stosowane również do tych sprawców, którzy popełnili przestępstwo przed ich wejściem w życie. Z całą pewnością funkcja ta wyraża się także w ochronie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa[447].

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych zwracano uwagę na konieczność respektowania tej zasady. Pogląd dotyczący stosowania prawa względniejszego w przypadku zmiany przepisów administracyjnego prawa materialnego wykształcił się na gruncie prawa podatkowego i opierał się na przekonaniu, że w sytuacji gdy ustawodawca nie przewidział regulacji intertemporalnej uwzględniającej uprawnienia podatników na podstawie dawnej ustawy, zaistniałą kolizję ustaw w czasie należy rozwiązać z uwzględnieniem art. 2 Konstytucji w ten sposób, że należy stosować normę nową, chyba że norma poprzednio obowiązująca jest względniejsza (korzystniejsza) dla podatnika. Innymi słowy, regułą jest stosowanie ustawy (normy) nowej (jeśli nie pogarsza ona sytuacji prawnej) podatnika, wyjątkiem zaś – stosowanie ustawy (normy) poprzedniej (jeśli w świetle jej przepisów sytuacja prawna podatnika jest wówczas korzystniejsza). Konieczność respektowania tej reguły stanowi konsekwencję obowiązywania konstytucyjnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prokonstytucyjnej wykładni prawa mającej na celu ochronę

[447] Zob. np. postanowienie SN z 26.07.2007 r., IV KK 174/07, LEX nr 287505; uchwała SN z 30.04.2014 r., I KZP 3/14, OSNKW 2014/6, poz. 44.

tego zaufania[448]. Ujęcie tej reguły w ramy normatywne, zwłaszcza gdy przedmiotem postępowania jest nałożenie sankcji (pogorszenie sytuacji prawnej jednostki), wpisuje się w realizację ochrony zaufania i pozwala budować to zaufanie do władzy publicznej.

Rozproszone w przepisach prawa materialnego regulacje dotyczące sankcji administracyjnych były wielokrotnie przedmiotem kontroli i wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony Trybunał w swoim orzecznictwie podkreślał, że administracyjne kary pieniężne stosowane automatycznie z mocy ustawy mają znaczenie prewencyjne i przez zapowiedź negatywnych konsekwencji motywują adresatów do wykonywania nakazów lub zakazów publicznoprawnych. Ich nakładanie jest konsekwencją obiektywnego naruszenia porządku administracyjnego[449]. Natomiast z drugiej strony TK wskazywał, że swoboda ustawodawcy w nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad zawartych w Konstytucji. Do zasad tych należą wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do prawa i sprawiedliwości oraz zasada proporcjonalności. Ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych, oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki w stosowaniu obowiązującego prawa[450]. W konsekwencji Trybunał uznawał za niekonstytucyjne te kary pieniężne, które nie dają możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z obowiązku publicznoprawnego i ze względu na swój automatyzm nie pozwalają na analizę oraz indywidualizację orzekanej kary[451].

W piśmiennictwie również akcentowano konieczność konstruowania odpowiedzialności za delikt administracyjny nie tyle w oderwaniu od zasady odpowiedzialności obiektywnej (co jest immanentną cechą

[448] Zob. wyrok NSA z 16.10.2012 r., I FSK 1996/11, CBOSA; wyrok NSA z 19.02.2014 r., II GSK 1691/12, CBOSA.

[449] Zob. wyrok TK z 29.04.1998 r., K 17/97, OTK ZU 1998/3, poz. 30; wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, OTK-A 2007/1, poz. 2.

[450] Zob. wyrok TK z 30.11.2004 r., SK 31/04, OTK-A 2004/10, poz. 110; wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999/1, poz. 2.

[451] Wyrok TK z 5.05.2009 r., P 64/07, OTK-A 2009/5, poz. 64.

sankcji administracyjnych), ile z uwzględnieniem przesłanek wymiaru kary pieniężnej oraz wskazaniem warunków dopuszczających uchylenie się od odpowiedzialności podmiotu, który swoim działaniem wypełnił znamiona deliktu administracyjnego[452]. Właśnie z zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa wyprowadzano pogląd, „(...) że w konstrukcji podstaw odpowiedzialności prawnej podmiotu za delikt winny być uwzględniane za prawnie relewantne przesłanki, w świetle których podmiot odpowiedzialny jest w stanie wykazać, iż dołożył należytej staranności w wykonywaniu swoich prawnych obowiązków"[453].

Zarówno dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego[454], jak i ustalenia doktryny nie pozostały bez wpływu na kształt regulacji kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca, normując ich nakładanie, dokonał w przepisach ogólnego postępowania administracyjnego kompleksowej regulacji tej kwestii. W obowiązującym stanie prawnym organ administracji publicznej, stosując sankcję, zobowiązany jest z urzędu uwzględnić i rozważyć czynniki oraz okoliczności będące przesłankami miarkowania kary, co w niektórych przypadkach wychodzi naprzeciw ochronie zaufania adresatów sankcji administracyjnych. To zastrzeżenie, zgodnie z którym nie wszystkie dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych przyczynią się w równym stopniu do wzbudzenia zaufania, jest podyktowane dwoma czynnikami. Przede wszystkim rodzi się wątpliwość, czy dyrektywy postępowania organu określone przepisem art. 189d k.p.a. znajdą zastosowanie w przypadku administracyjnych kar pieniężnych, które zostały określone w sposób sztywny, bez wyznaczenia górnej oraz dolnej granicy

[452] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 229.

[453] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie...*, s. 229.

[454] M. Stahl, analizując sankcje administracyjne (w tym administracyjne kary pieniężne) na tle judykatury TK, nie dostrzegła porządkującej roli Trybunału w tym zakresie, zwłaszcza w odniesieniu do przesłanek i sposobów ich wprowadzania. Autorka zwróciła jednak uwagę, że zróżnicowanie sankcji nie sprzyja budowaniu uogólnień, jak również wskazała szereg cech sankcji administracyjnych rozpoznanych przez Trybunał Konstytucyjny, M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 658–659.

dającej podstawy do ich miarkowania. Zdaniem Z. Kmieciaka, mogłoby się wydawać, że z zasady *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* wynika, iż miarkowanie kar stałych określonych w ustawach materialnoprawnych przed wejściem w życie noweli Kodeksu z kwietnia 2017 r. jest niedopuszczalne. Ale ten pogląd trudno w pełni zaakceptować z uwagi na treść wspomnianego wcześniej art. 189a § 2 k.p.a., który w punkcie pierwszym wyłącza kodeksowe regulacje nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. Toteż wobec braku takiej regulacji w przepisach szczególnych klauzula inwazyjna z art. 189d znajdowałaby zastosowanie[455]. W mojej ocenie jest to stanowisko, które można wzmocnić, odwołując się do konieczności respektowania i wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i prawa.

Wymaga podkreślenia, że część z przesłanek miarkowania kar pieniężnych wyłamuje się z zasady budzenia zaufania, ponieważ ich stosowanie, podyktowane sposobem zachowania podmiotu podlegającego ukaraniu, może mieć wpływ nie na złagodzenie nakładanej kary, ale odwrotnie – na zwiększenie jej wymiaru. W szczególności tego rodzaju skutki może wywołać: stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia prawa[456], oczywiście zakładając, że strona miała świadomość bezprawności czynu (art. 189d pkt 4 k.p.a.); wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, dopuszczając się deliktu administracyjnego (art. 189d pkt 6 *ab initio* k.p.a.), czy częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara (art. 189d pkt 2 k.p.a.). Przyjmując, że przestrzeganie porządku administracyjnego i szerzej – porządku prawnego *in toto* jest i powinno być

[455] Z. Kmieciak, *Problem miarkowania kar stałych pod rządami znowelizowanego k.p.a.*, „Dziennik Gazeta Prawna" 12–14.05.2017 r., nr 18 (73), s. C3.

[456] Tutaj też powstaje problem, który dotyczy osób prawnych i jednostek organizacyjnych. Trzeba bowiem rozstrzygnąć, w jakim zakresie takie podmioty przyczyniły się do naruszenia prawa. Na to zagadnienie zwracano także uwagę w kontekście bezprawności oraz winy przedsiębiorcy przy naruszeniach prawa konkurencji, zob. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo" 1998/8, s. 46.

normą, należy uznać, że dopuszczenie się deliktu administracyjnego po raz pierwszy nie stanowi okoliczności łagodzącej wymiar kary, o której mowa w przepisie art. 189d pkt 2 k.p.a. Zatem w mojej ocenie obejmuje on w głównej mierze sytuacje, w których strona już wcześniej dopuściła się deliktu administracyjnego. Niemniej jednak w wymienionych przypadkach kara może ulec zaostrzeniu i może być nakładana w najwyższym wymiarze lub w jego górnych granicach.

Natomiast pozostałe dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych mogą przyczyniać się do budowania zaufania. Jako generujące to zaufanie należy uznać miarkowanie sankcji administracyjnej ze względu na warunki osobiste strony (art. 189d pkt 7 k.p.a.), wysokość straty, której strona uniknęła (art. 189d pkt 6 *in fine* k.p.a.), działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa (art. 189d pkt 5 k.p.a.), jak również wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego, lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia (art. 189d pkt 1 k.p.a.). Ostatni z wyliczonych przepisów obejmuje swoim zakresem działanie w stanie wyższej konieczności i jeszcze na długo przed jego wejściem w życie wskazywano, że „nie do pogodzenia z zasadami praworządności oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej jest pominięcie okoliczności nadzwyczajnych, mających wpływ na określone zachowanie podmiotu”[457].

Nie mniej ważny jest art. 189d pkt 3 k.p.a., zgodnie z którym organ, wymierzając karę pieniężną, bierze pod uwagę uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe. Ukaranie strony w trybach wskazanych w tym przepisie nie wyłącza odpowiedzialności administracyjnej, ale może wpływać na wymiar kary, odpowiednio ją zmniejszając. Ustawodawca dopuszcza złagodzenie sankcji, z tym że ukaranie za delikt administracyjny nie konkuruje z innymi karami za wykroczenia oraz przestępstwa. Pełniejsza realizacja zasady zaufania przy zbiegu odpowiedzialności będzie miała miejsce w przypadku określonym przepisem

[457] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym...*, s. 152.

art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. Zakłada on bowiem, że jeżeli strona została uprzednio ukarana za to samo zachowanie, organ odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli wymierzona uprzednio kara spełnia cele, dla których miałaby być nałożona sankcja. Zestawienie treści art. 189d pkt 3 z treścią art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. wskazuje, że dla odstąpienia przez organ od nałożenia sankcji nie jest wystarczające uprzednie ukaranie za ten sam delikt, ale konieczne jest jeszcze, aby organ ustalił, iż uprzednia kara spełniła cele uzasadniające ewentualne sankcje. Organ przed zastosowaniem dyspozycji art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. będzie więc musiał rozważyć, czy ustało naruszenie porządku administracyjnego oraz w jaki sposób zachowywała się strona po jej ukaraniu. Zarazem oba przepisy uwzględniają wynikające z art. 2 Konstytucji wymagania, a w szczególności zasadę proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie prawa oraz zasadę *ne bis in idem*[458]. Ostatnia z wymienionych zasad ma istotne znaczenie dla zasady państwa prawnego i wywodzonej z niej pewności prawa oraz bezpieczeństwa prawnego. Wielokrotne stosowanie sankcji wobec tego samego podmiotu jest złamaniem zasady pewności prawa[459].

Alternatywną przesłanką odstąpienia od wymierzenia sankcji administracyjnej jest znikomość naruszenia prawa, jeżeli jednocześnie strona zaprzestała jego naruszania (art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.). O zastosowaniu tego przepisu przez organ będą decydowały elementy przedmiotowe w postaci wagi dobra chronionego, czasu trwania naruszenia, wpływu naruszenia na poszanowanie prawa, zasięgu naruszenia, liczby podmiotów, na które naruszenie ma wpływ, czy znaczenia następstw naruszenia porządku administracyjnego[460]. Ustalenie, czy zachodzi przesłanka z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., pozostawiono ocenie organu, lecz dojście przez ten organ do wniosku, że istnieje możliwość odstąpienia od ukarania za delikt administracyjny, powinno skutkować poprzestaniem na pouczeniu strony. Prawidłowe zastosowanie tego przepisu – ze względu na

[458] Zob. wyrok TK z 20.06.2017 r., P 124/15, OTK-A 2017/50.

[459] M. Jackowski, *Konstytucjonalizacja zasady ne bis in idem w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Sejmowy" 2011/6, s. 96.

[460] M. Jabłoński, *Art. 189f* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis.

zniesienie dolegliwości w postaci sankcji – może wygenerować zaufanie stron postępowań administracyjnych do władzy publicznej. Sądzę, że także i tym aspektem, poza wszechstronnym uwzględnieniem elementów przedmiotowych oraz zasady proporcjonalności, powinien kierować się organ, rozważając odstąpienie od nałożenia sankcji. Taki obowiązek wynika wprost z art. 8 § 1 k.p.a. Warto przy tym pamiętać, że odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej może nastąpić nie tylko w sytuacjach określonych w art. 189f § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., ale także w innych przypadkach, gdy organ w wydanym przez siebie postanowieniu wyznaczył stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia, zaś strona przedstawiła dowody potwierdzające wykonanie tego postanowienia i zostały spełnione cele, dla których miałaby być nałożona administracyjna kara pieniężna (art. 189f § 2 i 3).

Okolicznością wyłączającą nałożenie administracyjnej kary pieniężnej jest wystąpienie siły wyższej (art. 189e k.p.a.[461]), co w praktyce oznacza przełamanie zasady obiektywnej odpowiedzialności z tytułu naruszenia porządku administracyjnego[462]. Już sam fakt, że ustawodawca dopuszcza, przynajmniej w pewnym zakresie, subiektywizację odpowiedzialności podmiotu karanego, może się jawić jako budzący zaufanie, ale wydaje się, że w przypadku regulacji *vis maior* źródło tego stanu wynika po prostu z jej istoty.

Mianowicie w teorii i praktyce stosowania prawa przyjmuje się, że siłę wyższą stanowi zdarzenie o charakterze przypadkowym lub naturalnym,

[461] Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu.

[462] W piśmiennictwie zwracano uwagę, że uwzględnienie elementu podmiotowego (zawinienia) subiektywizującego odpowiedzialność sprawcy deliktu jest – obok z reguły swobodnego wymiaru kary w granicach określonych ustawą – czynnikiem przesądzającym, że nakładanie administracyjnych kar pieniężnych nie mieści się ramach typowej działalności orzeczniczej organów administracji publicznej. Dodatkowo wzmacnia ono zakres władzy dyskrecjonalnej administracji oraz w pewnej mierze zbliża władztwo administracyjne do władztwa stosowanego przez władzę sądowniczą, M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze" 2003/4, s. 149–150.

zawsze zewnętrzne wobec człowieka, niemożliwe lub prawie niemożliwe do przewidzenia, którego skutkom nie da się zapobiec[463]. Ponadto siła wyższa musi istnieć obiektywnie, a więc musi być to stan widoczny i sprawdzalny[464]. Tradycyjnie nauka prawa grupuje zdarzenia będące siłą wyższą w trzy podstawowe kategorie: katastrofalne działania przyrody (np. niezwykłe mrozy), akty władzy ustawodawczej i wykonawczej (np. wywłaszczenie) oraz niektóre zaburzenia życia zbiorowego (np. zamieszki uliczne)[465]. Niezależnie od charakteru tych zdarzeń ich wystąpienie powoduje wyłączenie karalności. Tak oto na podstawie art. 189e k.p.a. podmiot podlegający ukaraniu zyskuje ochronę, ponieważ może wykazywać, że naruszenie porządku administracyjnego było następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu, tzn. nie mógł ich ani przewidzieć, ani – jeżeli już wystąpiły – w żaden sposób ich przezwyciężyć.

Unormowanie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego siły wyższej jako okoliczności egzoneracyjnej nie spotkało się z pełną aprobatą przedstawicieli doktryny. W ocenie R. Zawłockiego można wskazać dwie przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, jest to regulacja prawa materialnego, która nie powinna znaleźć się w materii ustawy procesowej. Po drugie, zdaniem tego Autora, „(...) delikt administracyjny, jako naruszenie prawa administracyjnego, nie może być ujmowany bezpodmiotowo. Sprawstwo deliktu jest jego immanentną cechą. Sprawstwo to sprowadza się do określonego działania danego podmiotu (funkcjonowania instytucji lub zachowania człowieka). Tymczasem rozpatrywany przepis zdaje się opierać na całkowicie przeciwnym pojmowaniu deliktu administracyjnego, jako «bezpodmiotowego» stanu prawnego, wywołanego nie w wyniku jakiegokolwiek sprawstwa, lecz współoddziaływania określonych zewnętrznych bezosobowych (całkowicie obiektywnych) okoliczności. W tym ujęciu, siła wyższa jest szczególną okolicznością powodującą, że naruszenie prawa administracyjnego – w konkretnej

[463] P.G. Bartosz-Burdiak, *Siła wyższa jako okoliczność o istotnym znaczeniu w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Temidium" 2016/2, s. 54.

[464] Wyrok WSA w Lublinie z 26.06.2014 r., III SA/Lu 227/14, CBOSA.

[465] J. Pokrzywniak, *Klauzula siły wyższej*, „Monitor Prawniczy" 2005/6, s. 319 i przywołana tam literatura.

sprawie – nie jest zagrożone karą administracyjną. Jawi się ona za to jako swoista okoliczność uchylająca bezprawność naruszenia prawa (deliktu administracyjnego). Ustawodawca pomija tutaj takie szczególne okoliczności, jak np.: błąd, nieświadomość lub niepoczytalność sprawcy, obrona konieczna lub stan wyższej konieczności, podjęcie uzasadnionego ryzyka lub przeprowadzenie uzasadnionego eksperymentu, zapobiegnięcie karalnemu skutkowi lub podjęcie starań w tym celu (ograniczenie negatywnego następstwa). Pomijając te wszystkie ważne «sprawcze» okoliczności, ustawodawca reguluje okoliczność zasadniczo dla sprawstwa obojętną, a przez to zbędną"[466]. Uważam, że pogląd ten można podzielić w części dotyczącej materialnego charakteru regulacji siły wyższej. Natomiast trudno zgodzić się z tym, że jest to stan bezpodmiotowy, co uniemożliwia przypisanie odpowiedzialności i czyni przepis art. 189e k.p.a. w istocie zbędnym. Siła wyższa funkcjonuje w regulacjach prawa materialnego[467]. Stwierdzenie przez organ, że doszło do naruszenia porządku administracyjnego wskutek działania siły wyższej, nie czyni deliktu „bezpodmiotowym", ale jest okolicznością uzasadniającą zaniechanie wszczęcia postępowania administracyjnego lub jego umorzenie, w przypadku gdy postępowanie zostało już zainicjowane[468].

Za fundamentalne dla budowy zaufania stron postępowań administracyjnych należy uznać jeszcze dwa kolejne zagadnienia: przedawnienia oraz udzielenie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. System przedawnień kar pieniężnych regulowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje przedawnienie nałożenia kary pieniężnej oraz przedawnienie jej egzekucji. Jako zasadę ustawodawca przyjmuje przedawnienie sankcji, w sytuacji gdy – stosownie do art. 189g § 1 k.p.a. – upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa z wyłączeniem spraw, w których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pie-

[466] R. Zawłocki, *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy" 2018/1, s. 19.

[467] Zob. np. art. 92c ust. 1 pkt 1 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.), dalej: u.t.d.

[468] Zob. art. 93 ust. 3 u.t.d.

nieżnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego sankcja może być nałożona (art. 189g § 2 k.p.a.). Z kolei upływ pięciu lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana, oznacza niedopuszczalność jej egzekucji (art. 189g § 3 k.p.a.). Zarówno bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jak i jej egzekucji przerywa ogłoszenie upadłości strony, ale biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Ponadto ustawodawca normuje okoliczności, które powodują, że bieg terminu przedawnienia nałożenia oraz egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, jak również wskazuje na zdarzenia, które początkują bieg terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej oraz jej egzekucji (art. 189h i 189j k.p.a.).

Podstawowym celem instytucji przedawnienia jest zapewnienie pewności obrotu prawnego, która wynika z przeświadczenia, że kwestia wykonania obowiązku zostanie zamknięta[469]. Jest to instytucja istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa oraz stabilności obrotu prawnego[470], która – w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych – spełnia co najmniej dwie funkcje. Po pierwsze, biorąc pod uwagę represyjny charakter sankcji administracyjnych, można uznać za wątpliwą celowość wyrządzania dolegliwości po upływie określonego, z reguły dłuższego czasu. Po drugie, możliwość przedawnienia sankcji dyscyplinuje administrację publiczną do bardziej dynamicznego, szybszego działania[471]. Znaczenie regulacji przedawnienia dla ochrony (budzenia) zaufania wiąże się z pierwszym aspektem, ale dodatkowo dotyczy jeszcze innych zagadnień. Regulacja przedawnienia zakreśla jasne granice nakładania (egzekwowania) kar pieniężnych. Upływ terminów wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego skutkuje możliwością uchylenia się od poniesienia odpowiedzialności lub konieczności wywiązania się

[469] Pogląd ten wykształcił się na gruncie postępowania podatkowego, zob. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z 23.08.2012 r., I SA/Wr 673/12, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 27.05.2013 r., III SA/Wa 3317/12, CBOSA.

[470] R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 555.

[471] R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag...*, s. 558–559.

z uiszczenia kary. Niewywiązanie się przez organ z nałożenia kary nie obciąża strony, zarazem organ nie może nadmiernie rozciągać w czasie jej wymierzenia (ściągnięcia). Po upływie precyzyjnie zakreślonego terminu stan ten ulega stabilizacji i strona ma świadomość, potwierdzoną przepisami prawa, że od tej pory organ traci zdolność (kompetencję) do podejmowania wobec niej działań władczych (przymusowych) w sprawie nałożenia sankcji. Podobnie należy odczytywać regulację zawieszenia biegu przedawnienia w przypadku nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub jej ściągnięcia. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten termin o okres zawieszenia, a tym samym wpływa na sytuację prawną i faktyczną podmiotu ukaranego. Powstaje wówczas stan niepewności co do sytuacji tego podmiotu, który nie wie, czy jego zobowiązanie wygasło, czy nie. Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wymaga, by strona nie tkwiła w tym stanie niepewności przez bliżej nieokreślony czas[472].

Wreszcie należy, w kontekście budzenia zaufania, skierować naszą uwagę na przepisy przewidujące udzielanie ulg w wykonaniu nałożonej kary pieniężnej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczają, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, odroczenie wykonania kary lub zaległej kary pieniężnej bądź rozłożenie jej na raty, jak również umorzenie kary lub odsetek za zwłokę w całości bądź w części (art. 189k § 1 k.p.a.). Dodatkowo, jeżeli organ umorzy zaległą administracyjną karę pieniężną, umorzeniu podlegają także odsetki za zwłokę w całości lub takiej części, w jakiej została umorzona zaległa kara (art. 189k § 2 k.p.a.). Działanie w trybie art. 189k § 1 k.p.a. inicjowane jest z wniosku strony, natomiast sam przepis odpowiada regulacji art. 67a o.p. dotyczącej ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego. Dlatego można przyjąć, że ustalenia orzecznicze poczynione na gruncie postępowania podatkowego przynajmniej w części zachowują aktualność w przypadku udzielania ulg w wykonywaniu kar pieniężnych.

[472] Zob. wyrok TK z 17.07.2012 r., P 30/11, OTK-A 2012/7, poz. 81. Pogląd ten został wyrażony na tle postępowania podatkowego.

Wskazane w art. 189k § 1 k.p.a. przesłanki ważnego interesu publicznego oraz ważnego interesu strony nie konkurują ze sobą i żadna z nich nie jest z założenia bardziej istotna. Organ administracji publicznej, stosując ten przepis, musi dokonać ważenia skutków społecznych odroczenia wykonania bądź umorzenia kary pieniężnej i ocenić, jakie konsekwencje to działanie wywoła u strony postępowania (jej rodziny), a także ustalić, czy koszty społeczne przyjętego rozwiązania będą mniejsze niż uwzględnienie wniosku strony. Na gruncie art. 67a § 1 o.p. przyjmuje się, że uwzględnienie wniosku podatnika nie jest aktem łaski, ale efektem rzetelnej oceny, co w realiach stanu faktycznego będzie z punktu widzenia społecznego korzystniejsze: zastosowanie ulg przewidzianych w treści tego przepisu, czy odmowa uwzględnienia żądania strony[473].

Ulgi podatkowe wymienione w art. 67a § 1 o.p. stanowią pomoc udzielaną „(...) podatnikowi po to, aby przez stosowanie zasady, którą jest egzekwowanie podatku nie doprowadzić do skutków niepożądanych z punktu widzenia tak społecznego, jak i indywidualnego, odnoszącego się do podatnika i jego najbliższych, a także osób zależnych od podatnika (np. pracowników). Chodzi zatem o to, aby wskutek dochodzenia zaległości podatkowych, Państwo nie poniosło w efekcie kosztów większych niż w wypadku zaniechania korzystania z tego uprawnienia"[474]. Sądzę, że w przypadku administracyjnych kar pieniężnych jest podobnie, ale w mojej ocenie organ, stosując ulgę w wykonaniu kary, powinien ponadto rozważyć, czy sankcja przyczyniła się do osiągnięcia celu, dla którego została nałożona. Celem kar pieniężnych jest przede wszystkim doprowadzenie do zaprzestania naruszania porządku administracyjnego przez wywołanie dolegliwości wobec podmiotu podlegającego ukaraniu. Chociaż więc nie można całkowicie abstrahować od ich znaczenia fiskalnego, kwestie budżetowe nie powinny stanowić punktu odniesienia dla rezygnacji z uiszczania kar pieniężnych (umorzenia) lub odraczania tego obowiązku.

[473] Por. wyrok NSA z 31.10.2012 r., II FSK 510/11, CBOSA.
[474] Wyrok NSA z 3.07.2007 r., I FSK 1026/06, CBOSA.

Stosowanie ulg w postępowaniu podatkowym stanowi wyjątek od zasady powszechności opodatkowania[475], a zatem to właśnie ten aspekt wymaga konfrontowania i ważenia przez organ podatkowy. W przypadku zaś kar pieniężnych wymiar finansowy jest spychany na drugi plan – kluczowe jest tutaj zaprzestanie naruszenia prawa. Podmioty administrowane muszą mieć poczucie nieuchronności sankcji za dopuszczenie się deliktu administracyjnego, wymiar kary powinien być jednak współmierny do czynu, a wykonanie sankcji adekwatne do sytuacji (finansowej) ukaranego. Stan, w którym znajduje się podmiot podlegający ukaraniu, może być uwzględniany przez organ już po nałożeniu sankcji i wpływać na jej wykonanie. Zasadą jest konieczność uiszczenia kary za delikt administracyjny, natomiast wyjątkiem – umorzenie tej kary lub odroczenie jej wykonania. Tutaj upatrywałbym ochrony zaufania stron w postępowaniach w sprawach nakładania kar pieniężnych, chociaż wydaje się oczywiste, że praktycznie zawsze stopień wygenerowanego zaufania będzie większy w przypadku, gdy organ umorzy karę, niż gdy odroczy termin jej wykonania.

18. Refleksje końcowe

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza pozwala uchwycić pewien paradoks. Mianowicie wszystkie spośród zasad ogólnych postępowania administracyjnego w mniejszym lub większym stopniu służą realizacji zasady budzenia zaufania. Tymczasem nie wszystkie przepisy szczególne Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiące przecież konkretyzację tych zasad ogólnych, mogą zostać uznane za przyczyniające się do urzeczywistniania dyrektywy postępowania określonej w art. 8 k.p.a. Zarazem spojrzenie na ogół regulacji postępowania administracyjnego daje podstawę do sformułowania twierdzenia, że ich relatywnie największa liczba może przyczyniać się właśnie do realizacji omawianej zasady, a nie żadnej innej przewodniej reguły procesu administracyjnego.

W ramach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego potencjalnie budujących zaufanie można wyodrębnić ich większe grupy, które

[475] Wyrok WSA w Łodzi z 9.06.2016 r., I SA/Łd 198/16, CBOSA.

w charakterystyczny dla siebie sposób wpływają na realizację art. 8 k.p.a. Chodzi tutaj przede wszystkim o przepisy: 1) stanowiące wyraz umiarkowanego odformalizowania ogólnego postępowania administracyjnego; 2) wprowadzające do tego postępowania elementy kontradyktoryjności; 3) dopuszczające możliwość współkształtowania treści rozstrzygnięcia przez strony postępowania administracyjnego oraz 4) urzeczywistniające oraz wzmacniające zasadę skargowości i dyspozycyjności.

Respektowanie przez organy administracji publicznej zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. nie zależy od instancji, a także od formy postępowania administracyjnego. Jeżeli jednak w ślad za powyższymi uwagami przyjmujemy, że do instrumentów (narzędzi) realizacji zasady budzenia zaufania przyczyniają się regulacje łagodzące inkwizycyjność procesu administracyjnego i włączające strony (uczestników) postępowania w proces kreowania treści rozstrzygnięcia, to naturalną tego konsekwencją jest konieczność uznania, że zaufanie zostanie w większym stopniu wygenerowane w formie postępowania, które te aspekty urzeczywistnia najpełniej, tj. w toku rozprawy administracyjnej.

W przypadku procesu administracyjnego cezurą, od której następuje budowa zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, jest wszczęcie tego postępowania. Tutaj też znajdują się regulacje odznaczające się ograniczonym formalizmem (elementy podania wszczynającego postępowanie), usprawniające postępowanie oraz gwarantujące ochronę stron (współuczestnictwo), a także pozwalające w stopniu pełniejszym na zaspokojenie uprawnień podmiotów administrowanych (wszczęcie postępowania z urzędu, gdy w sprawie wymagany jest wniosek strony).

Skoro jednym z kluczowych aspektów wpływających na stopień wygenerowanego zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej jest bezstronność organów administracyjnych, to przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stwarzające gwarancje rzetelnego oraz obiektywnego rozpatrzenia i załatwienia sprawy (przepisy o wyłączeniach pracownika organu, organu oraz członka organu kolegialnego), muszą jawić się jako to zaufanie budzące.

Nie bez znaczenia dla budowy zaufania pozostaje układ podmiotowy postępowania, a w szczególności udział podmiotów na prawach stron, których celem jest wzmocnienie kontroli działania organu oraz praworządności postępowania administracyjnego. Jeżeli podmioty te dodatkowo popierają interesy stron postępowań administracyjnych, uwydatnia się optymalizacyjny charakter omawianej zasady, gdyż zaufanie zostanie wygenerowane w możliwie największym stopniu.

Postępowanie powinno być prowadzone wnikliwie i szybko, zaś decyzja wydana w możliwie najkrótszym czasie po jego wszczęciu. Temporalne ramy procesu administracyjnego wyznaczają przepisy o załatwianiu spraw, które kreują po stronie organów obowiązek działania dynamicznego, prowadzącego do niezwłocznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Taki sposób działania organu, stanowiący przeciwieństwo negatywnie pojmowanego biurokratyzmu (przewlekłości lub bezczynności), buduje poczucie ufności do państwa.

Spojrzenie na postępowanie administracyjne jako na uporządkowany ciąg czynności procesowych, w tym czynności faktycznych, pozwala wyabstrahować te spośród czynności techniczno-procesowych, które w sposób optymalny realizują normę programową określoną w treści art. 8 k.p.a. Chodzi tutaj w szczególności o wezwania (pomoc prawna między organami) czy szeroko rozumianą dokumentację toku sprawy (utrwalanie czynności procesowych w formie metryk, protokołów, adnotacji) oraz jej udostępnianie stronom i pełnomocnikom w celu możliwości przygotowania obrony interesów prawnych (jawność), jak również zapewniającą sądową kontrolę działania administracji w sferze władztwa administracyjnego (publicznego).

Ustrojodawca, a w ślad za nim ustawodawca zwykły wymaga od władz publicznych – a więc także organów wykonujących administrację publiczną – rzetelnego załatwiania spraw administracyjnych. Działanie rzetelne to m.in. działanie mające na celu podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy – ustalenia prawdy materialnej. Podstawy normatywne wyjaśnienia sprawy stanowią regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego normujące postępowanie dowodowe, na które składają się przepisy

w dużej części mogące budzić zaufanie do władzy publicznej. Przyczynia się do tego zwłaszcza proklamowanie w treści Kodeksu zasady równej mocy środków dowodowych, zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony, wyposażenie strony w prawo inicjatywy dowodowej czy uprawnienia procesowe stron związane z jej uczestnictwem (czynnym udziałem) w przeprowadzaniu dowodów.

Jak już zostało wspomniane, jako budzące zaufanie jawią się te instytucje procesowe, które poszerzają uprawnienia procesowe stron, włączając je w proces kształtowania treści rozstrzygnięcia. Mam tutaj na myśli mediację, której celem jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Kluczowym aspektem tej instytucji w kontekście budowy zaufania zdaje się być to, że jest ona prowadzona – poza układem horyzontalnym – także w układzie wertykalnym, tj. między organem orzekającym w sprawie a stroną lub stronami postępowania administracyjnego. Pozwala to na złagodzenie cechy władczości stosunku administracyjnego zawiązanego w ramach sformalizowanego postępowania jurysdykcyjnego, chociaż trzeba pamiętać, że jej rola będzie widoczna w gruncie rzeczy jedynie przy rozstrzygnięciach podejmowanych w ramach uznaniowych norm kompetencyjnych.

Większy wpływ na wypracowanie stanowiska bardziej odpowiadającego spornym interesom stron ujawnia się w czasie zawierania ugody oraz poprzedzających ją czynności przygotowawczych organu. Ugoda administracyjna, jako alternatywny wobec decyzji administracyjnej sposób załatwiania spraw, rozładowuje spory powstałe między stronami, sprowadzając organ i jego władcze działania do czuwania nad legalnością koncyliacyjnego załatwienia tego sporu, jak również do czynności zatwierdzających ustępstwa oraz ustalenia poczynione przez strony – głównych zainteresowanych – w sprawie.

Załatwienie sprawy przyjmuje najczęściej formę decyzji administracyjnej. Będąc aktem władczym, kształtuje ona sytuację administracyjnoprawną jej adresata (adresatów) w sposób jednostronny, często przecież nie koherentny z wolą stron. Zarazem także w obrębie przepisów normujących tę problematykę można wskazać regulacje, które w sposób

znaczący przyczyniają się do budzenia zaufania. Jest to współdziałanie organów (wynikające z przepisów administracyjnego prawa materialnego), związanie organu wydaną przez niego decyzją (ochrona praw nabytych), a także określone ustawowo elementy konstrukcyjne decyzji, w tym zwłaszcza – lecz nie tylko – konieczność jej uzasadnienia (faktycznego i prawnego) oraz pouczenie o możliwości jej zakwestionowania ze wskazaniem właściwego do tego trybu.

Środki prawne, za pomocą których strony (podmioty na prawach stron) mogą kwestionować rozstrzygnięcia administracyjne, bez wątpienia należą do instytucji budzących zaufanie do władz publicznych (jeśli są prawidłowo realizowane). Jest charakterystyczne, że przepisy dotyczące odwołań praktycznie bez wyjątków zdają się realizować zasadę ogólną wyrażoną w art. 8 k.p.a. Na pierwszy plan wybija się tutaj odformalizowanie tych środków, uzależniona od woli i oceny strony możliwość przyspieszenia wejścia decyzji administracyjnej do obrotu prawnego (prawo zrzeczenia się odwołania), autoweryfikacja rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, zasada bezwzględnej suspensywności odwołania, zakaz *reformationis in peius*, a także zdeterminowana zasadą dwuinstancyjności powinność reformatoryjnego orzekania w sprawie przez organ odwoławczy.

Nie każde ustalenie wiążącej konsekwencji normy prawnej przyjmuje postać indywidualnego aktu administracyjnego i nie wszystkie postępowania przed organami administracji publicznej są w równym stopniu sformalizowane. Postępowanie może przecież zakończyć się także w sposób milczący, bez konieczności czynnego udziału strony w procesie administracyjnym i angażowania jej czasu oraz nakładów. W tym sensie minimalizacja kontaktów strony z organem może być odczytywana jako budząca zaufanie. Zatem dla budowy zaufania istotne jest zredukowanie – w sposób racjonalny (umiarkowany) – formalizmu procedury administracyjnej znajdującego wyraz również w jego uproszczeniu. Tryb ten, przewidziany dla spraw nieskomplikowanych i zarazem najbardziej powszechnych, opiera się na zwiększeniu dynamiki ich załatwiania oraz braku konieczności angażowania stron w relacje procesowe z organami administracji publicznej.

Istotna dla ochrony zaufania jest możliwość kwestionowania decyzji administracyjnych, które ustabilizowały się w obrocie prawnym. Służące temu tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego przyczyniają się do tego dwutorowo: dopuszczając wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami lub decyzji prawidłowych oraz przez ograniczenie dopuszczalności ich wzruszenia z uwagi na upływ wskazanego w ustawie czasu. Zatem ustawodawca, spychając na drugi plan zasadę praworządności (w przypadku decyzji nieprawidłowych), daje pierwszeństwo zasadzie zaufania i wynikającej z niej zasadzie ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa prawnego. Jednocześnie warunkując działanie organów rodzajem wadliwości decyzji, umożliwia ich retrospektywne unieważnienie bądź dopuszcza możliwość sanowania (zmiany) rozstrzygnięć.

Kardynalny dla ochrony zaufania był sam fakt uregulowania przez ustawodawcę nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Ponadto w obrębie tych norm funkcjonują przepisy (instytucje) szczególnie mocno przyczyniające się do realizacji art. 8 k.p.a., a mianowicie regulacje w zakresie przesłanek wymiaru sankcji, możliwości odstąpienia przez organ od ich nałożenia czy przepisy dotyczące intertemporalnej problematyki nakładania sankcji pieniężnych za naruszenie porządku administracyjnego. Zarazem nie mniej istotna dla budowy zaufania jest kwestia udzielania ulg w już wymierzonych karach pieniężnych, a także zagadnienie przedawnienia nałożenia sankcji oraz przedawnienia jej egzekucji czy odroczenie terminu jej wykonania. Można wręcz stwierdzić, że – podobnie jak w przypadku odwołań – nieomal wszystkie regulacje z zakresu nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych mogą jawić się jako budzące zaufanie, chociaż trzeba przy tym pamiętać o dwóch zmiennych. Po pierwsze o tym, jaka była motywacja podmiotu podlegającego ukaraniu (podmiotu, który dopuścił się deliktu administracyjnego), po drugie, że nakładanie kar pieniężnych posiada zawsze charakter dolegliwości.

Te wszystkie spostrzeżenia prowadzą do generalnego wniosku, że prawidłowe stosowanie przez organy administracji publicznej większości z ogółu przepisów procedury administracyjnej może kardynalnie przyczyniać się do realizacji zasady budzenia zaufania.

Rozdział V

ZASADA BUDZENIA ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ A INSTYTUCJE (POJĘCIA) PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Wstęp

Identyfikacja norm oraz ich zespołów (instytucji prawnych) ogólnej procedury administracyjnej, które w sposób najbardziej znaczący oddziałują na realizację zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, nie wyczerpuje przedmiotu analizowanej problematyki. Konieczne jest jeszcze odniesienie się do tych spośród szeroko pojętych instytucji i pojęć (konstrukcji) prawa administracyjnego, które – będąc elementem procesu realizacji norm prawa materialnego – bezpośrednio wiążą się z urzeczywistnianiem omawianej zasady.

Na pierwszy plan wybijają się tutaj w szczególności uznanie oraz przyrzeczenie administracyjne. Obie instytucje znajdują oparcie w przepisach prawa materialnego i obie mogą być źródłem albo generowania zaufania do władz publicznych, albo jego nadwyrężenia, zwłaszcza w procesie stosowania prawa. Jest to założenie badawcze, które legło u podstaw niniejszego rozdziału.

Weryfikacja określonej w ten sposób tezy determinuje strukturę rozdziału. W części dotyczącej uznania administracyjnego uwzględnione zostaną jego ewolucja oraz istota, jak również nieodzowne będzie sięg-

nięcie do aspektów związanych ze stosowaniem norm uznaniowych: granic uznania, a także problematyki jego kontroli. W drugiej części rozważań poruszymy zagadnienia obejmujące materię przyrzeczenia administracyjnego – podejmiemy próbę uchwycenia jego definicji oraz specyfiki.

Ponadto jedną z kluczowych instytucji prawa administracyjnego stanowią publiczne prawa podmiotowe. W trzeciej części tego rozdziału staram się rozstrzygnąć, czy zasada budzenia zaufania w jej aktualnym brzmieniu może stanowić źródło publicznego prawa podmiotowego dającego podstawę do skutecznego wystąpienia przez stronę postępowania z roszczeniem o wydanie przez organ aktu administracyjnego zgodnego z treścią żądania. Podjęcie tych rozważań jest uzasadnione, ponieważ stanowisko o publicznym prawie podmiotowym do ochrony zaufania jest niekiedy akcentowane w judykaturze sądów administracyjnych.

2. Uznanie administracyjne

Wypracowany przez doktrynę państwa prawnego wymóg oparcia działania administracji publicznej na przepisie prawa nie oznacza, że organy tej administracji nie dysponują marginesem luzu decyzyjnego odnośnie do treści podejmowanego rozstrzygnięcia. Przeciwnie, w przepisach prawa powszechnie obowiązującego znajdują się normy wyposażające organ w kompetencje uznaniowego kształtowania decyzji administracyjnej – jedynie wola ustawodawcy określa zakres uznania i częstotliwość występowania tego rodzaju norm upoważniających. W obowiązującym stanie prawnym przepisy zawierające uznanie administracyjne są czymś nie tylko oczywistym, ale niekiedy wręcz pożądanym, chociaż – co wymaga podkreślenia – obecne założenia tej instytucji prawa administracyjnego daleko odbiegają od jej pierwotnego znaczenia (tzw. swobodne uznanie).

To właśnie koncepcja swobodnego uznania władz administracyjnych stanowi antecedencje dzisiejszego uznania administracyjnego, a więc analiza tej ostatniej instytucji nie może i nie powinna pomijać zarysu, przynajmniej w elementarnym zakresie, konstrukcji swobodnego uznania. Punktem wyjścia określenia tego pojęcia jest przypomnienie,

że w okresie państwa policyjnego administracja działała w interesie panującego (monarchia absolutna). Źródłem kompetencji tej silnie scentralizowanej administracji nie były przepisy ustawowe, takie bowiem nie istniały, a jedynie rozmaite instrukcje monarchy (przepisy wewnętrzne) jako niepodzielnie panującego zwierzchnika aparatu władzy. Głównym zadaniem i celem funkcjonowania administracji była realizacja interesów panującego, w tym sensie miała ona charakter służebny wobec monarchy, a nie wobec obywateli (poddanych), których uprawnienia albo nie istniały, albo – w najlepszym razie – były zdane na łaskę urzędników panującego.

Postępujące przeobrażenia ustrojowe i polityczne, a w szczególności stanowiąca ich wyraz doktryna państwa prawnego, doprowadziły do ewolucyjnego, rozłożonego w czasie rozwoju parlamentaryzmu. Ukształtowany wówczas model trójpodziału władzy przesądził o związaniu administracji ustawami stanowionymi przez parlament. Zarazem nie wszystkie sfery działania administracji objęto regulacją ustawową – wszędzie tam, gdzie nie doszło do podporządkowania jej prawu stanowionemu, administracja działała na zasadzie swobodnego uznania. Instytucję swobodnego uznania określały więc granice związania administracji prawem, zaś sfera działalności administracji, do której ustawy nie dotarły, była działalnością swobodną[1].

Wspomniane wyżej przemiany ustrojowe znalazły odzwierciedlenie w pracach jurystów, głównie austriackich oraz niemieckich[2], reprezentujących naukę ówczesnego prawa państwowego oraz administracyjnego. Powstały wówczas naturalistyczne koncepcje opierające się na teorii pojęć niedookreślonych, lub ściślej – interesu publicznego, zakładające „(...) że istnieje niepisana norma ogólna, wynikająca z istoty administracji publicznej, nakazująca urzędnikowi działać zgodnie z tym interesem. Twierdzono, że nawet na obszarze pozostawionym przez ustawodawcę, czyli na obszarze swobodnego uznania, istnieją granice

[1] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Warszawa 2009, s. 61.

[2] E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886; R. von Laun, *Das freie Ermessen und seine Grenz*en, Leipzig–Wien 1910.

dowolności wyznaczone przez interes publiczny. W ten sposób pojęcie i kryterium interesu publicznego stały się elementami ograniczającymi swobodne uznanie"[3].

Rozwój doktryny państwa prawnego pociągnął za sobą zmiany semantyczne swobodnego uznania. Pierwszoplanowa rola powstających teorii pozytywistycznych spowodowała odejście od swobodnego uznania na rzecz uznania administracyjnego. W państwie prawa uznaniowe działanie administracji nie mogło znajdować oparcia w sferze pozaustawowej, dlatego zaczęto je traktować jako sferę swobody gwarantowaną przez prawo, ściśle związaną z problematyką jego stosowania[4]. Nie istniało domniemanie uznania, ale wymóg istnienia podstawy prawnej do uznania – swobodne uznanie zastąpiło uznanie administracyjne rozumiane jako wybór jednego ze sposobów działania przewidzianych w przepisach prawa[5].

Paradoksalnie, uznanie administracyjne nie tylko nie zostało zmarginalizowane, lecz zyskało na znaczeniu. Zapewnienie sprawności działalności administracji wymagało przyznania jej pewnego marginesu swobody działania, co w rezultacie doprowadziło do instytucjonalizacji uznania administracyjnego – stało się ono pojęciem prawnym[6]. Uznanie administracyjne znalazło się w polu zainteresowań doktryny, gdzie było analizowane pod kątem stosowania prawa przez administrację, ale równocześnie dużą wagę przykładano do problematyki jego sądowej kontroli[7], granic i związków uznania ze zwrotami prawnie nieokreślonymi. Nie powinno to zaskakiwać, zważywszy na ówczesne sposoby podejścia do tego zagadnienia. Postrzegano je jako wyraz rozległości materii będącej przedmiotem regulacji prawnych, jego znaczenia upatrywano w ograniczonych możliwościach techniki legislacyjnej, a także

[3] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 354.

[4] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 238–239.

[5] I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1992/10, s. 37.

[6] M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 12.

[7] M. Mincer, *Uznanie...*, s. 13.

w świadomym przesuwaniu punktu ciężkości ze stanowienia prawa na jego stosowanie[8].

Przewodnią rolę w teoriach pozytywistycznych odegrały zwłaszcza poglądy W. Jellinka[9] oraz F. Teznera[10], których centralnym zagadnieniem było znaczenie pojęć niedookreślonych (nieoznaczonych) dla instytucji uznania administracyjnego. Pierwszy z wymienionych Autorów utożsamiał z nimi uznanie administracyjne. Twierdził, że „(...) pewna grupa pojęć nieokreślonych mogła stanowić upoważnienie do uznania administracyjnego. (...) odróżniał pojęcie uznania od takich pojęć, jak swobodna ocena czy interpretacja. Rozróżnienie oparte było na tym, że zarówno swobodna ocena, jak i interpretacja dopuszczały jedno rozwiązanie, uznanie zaś charakteryzowało się możliwością wyboru rozwiązania"[11]. Wybór ten – podejmowany w ramach uznania administracyjnego – mógł być dokonywany jedynie przy nadawaniu przez organy administracyjne treści pojęciom nieostrym.

Odmienne podejście prezentował F. Tezner. W jego ocenie, inaczej niż w przypadku zwrotów niedookreślonych, uznanie „(...) jest swobodą organu występującą między podjęciem a zaniechaniem wydania aktu administracyjnego oraz wyboru między możliwymi wariantami stosowania prawa"[12]. Prezentowany pogląd kwestionował teorie naturalistyczne oraz koncepcję W. Jellinka, opowiadając się za założeniem, zgodnie z którym każde pojęcie, a pojęcie interesu publicznego w szczególności, posiada obiektywną treść wiążącą organ administracji publicznej[13]. Autor ten dowodził, że „(...) szerokie rozumienie uznania (jako występujące przy stosowaniu pojęć nieokreślonych) jest reliktem minionej epoki historycznej i nie odpowiada wymogom państwa praworządnego"[14]. To właśnie F. Tezner sformułował kategoryczne twierdzenie, jakoby

[8] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego – zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 181.

[9] W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.

[10] F. Tezner, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Leipzig und Wien 1924.

[11] A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004, s. 15.

[12] J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005, s. 16.

[13] M. Zimmermann, *Pojęcie...*, s. 80–81.

[14] M. Mincer, *Uznanie...*, s. 16.

wiązanie uznania administracyjnego z pojęciami niedookreślonymi było „ostatnią basztą absolutyzmu”[15].

Powyższe koncepcje uznania administracyjnego nie pozostały bez wpływu na polskie badania nad tą instytucją prawną. Wszak uznanie administracyjne oraz problematyka jego kontroli były recypowane głównie z systemów prawnych niemieckiego obszaru językowego[16]. Podjęte na początku XX w. analizy najpierw swobodnego uznania, a potem uznania administracyjnego cechowały się wprawdzie heterogenicznymi podejściami, ale w sposób trwały wyznaczyły kierunki pogłębionych badań. W okresie międzywojennym pojawiły się prace przedstawicieli teorii prawa i postępowania administracyjnego, w których poczesne miejsce zajmowały rozważania poświęcone uznaniu administracyjnemu[17]. Wymaga podkreślenia, że chociaż poczynione wówczas ustalenia jurydyczne należy bezwzględnie włączyć do badań nad genezą obecnie przyjmowanej konstrukcji uznania administracyjnego[18], to jednak dopiero w okresie powojennym, a zwłaszcza w nowszych analizach i opracowaniach omawianej instytucji[19] przebija współczesny, powszechnie aprobowany sposób rozumienia uznania administracyjnego. Wyraźną cezurę w tym zakresie stanowił wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81[20], w którym stwierdzono, że w obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa mate-

[15] Zob. M. Zimmermann, *Pojęcie...*, s. 62; M. Mincer, *Uznanie...*, s. 16.

[16] Z. Kmieciak, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016/5, s. 17.

[17] Zob. np.: W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924; W.S. Wachholz, T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925; W.S. Wachholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnem*, Warszawa 1927; E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937.

[18] A. Habuda, *Granice...*, 2004, s. 15.

[19] Mam tu na myśli w szczególności takie opracowania, jak: J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej...*; T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Wrocław 1959; J. Nowacki, *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, Łódź 1973; M. Mincer, *Uznanie...*; K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.

[20] CBOSA.

rialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi w art. 7 k.p.a. i innych przepisach ogólnego postępowania administracyjnego. Tan pogląd zachowuje swoją aktualność także i dzisiaj.

Obecnie, jak zauważa M. Jaśkowska, dominują dwie możliwości ujmowania uznania administracyjnego. Pierwsza i zarazem szeroka obejmuje wszystkie sposoby przyznawania przez prawo elastyczności organom administracji publicznej. Natomiast druga możliwość – ujęcie wąskie – to jedynie pewien rodzaj takiego upoważnienia[21]. Pozostając przy drugim z wymienionych podejść[22], należy podkreślić, że uznanie administracyjne „(...) jest rozumiane jako szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji publicznej do określonego zachowania się, polegająca na przyznaniu organowi możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczanych przez ustawę równowartościowych rozwiązań. Jest to przewidziana w normie prawnej możliwość wyboru przez ten organ następstwa prawnego, różniąca się od innych luzów decyzyjnych, wynikających z procesu stosowania prawa"[23]. Z uznaniem administracyjnym mamy więc do czynienia, gdy ustawodawca wyposaża organ administracji publicznej w kompetencję kreowania rozstrzygnięcia w ten sposób, że organ, wydając akt administracyjny, uwzględnia całokształt okoliczności faktycznych i prawnych, samodzielnie dokonując wyboru treści decyzji spośród co najmniej dwóch przewidzianych przepisami prawa możliwości. Przy czym niezależnie od tego, którą z możliwości organ zastosuje w rozstrzygnięciu, będzie ona zgodna z prawem.

Występowanie norm upoważniających organy do wyboru treści rozstrzygnięcia jest podyktowane przede wszystkim względami celowościowymi oraz barierami techniczno-legislacyjnymi. Nie bez znaczenia

[21] M. Jaśkowska, *Uznanie...*, s. 256.

[22] Poza naszymi rozważaniami pozostawiamy więc szersze ujęcie dyskrecjonalności administracji, przejawiające się w fakultatywnych działaniach organów administracyjnych, takich jak wybór między dokonywaniem a niedokonywaniem konkretyzacji prawa materialnego, zob. wyrok NSA z 24.3.2017 r., I OSK 1537/15, CBOSA.

[23] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/5–6, s. 168.

jest tutaj równoważenie pewności, przewidywalności oraz zupełności prawa potrzebą podejmowania niedotkniętych wadami, racjonalnych rozstrzygnięć wszędzie tam, gdzie nie istnieje możliwość pełnej antycypacji sytuacji prawnych oraz zawarcia szczegółowych unormowań prawnych[24]. Z kolei od organu podejmującego akt administracyjny w ramach instytucji uznania oczekuje się, że jego rozstrzygnięcie zrealizuje w stopniu optymalnym dobro wspólne (zindywidualizowaną ustawowo wartość)[25]. W tym kontekście wykonywanie uznania administracyjnego, na co zwraca uwagę H. Maurer, może mieć charakter indywidualny lub ogólny. W pierwszym przypadku chodzi o dokonanie takich ustaleń, które – biorąc pod uwagę cel regulacji (ustawy) z jednej strony oraz okoliczności faktyczne konkretnej sprawy z drugiej strony – pozwolą uzyskać właściwe i merytoryczne rozstrzygnięcie[26]. Natomiast ogólne wykonanie uznania może mieć miejsce w sytuacji, gdy administracja określi w drodze wytycznych reguły wykonywania uznania przez hierarchicznie i organizacyjnie podległe jej organy. Wówczas „(...) wykonywanie uznania jest zgodne z regułą równego traktowania i da się tym uzasadnić, że uznanie przyznane zostało nie tylko pojedynczemu

[24] Tak Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 95. Bardziej kategorycznie wypowiada się na ten temat A. Nałęcz, który stwierdza, że „(...) z uznania w prawie administracyjnym rezygnować nie należy. Pozwala ono uelastycznić normy i znosi potrzebę kazuistycznego formułowania przepisów, co ich jakości zdecydowanie służy, nie zaś szkodzi. Elastyczność owa napotyka też zakreślone przez prawo granice – nie tak ostre, jak w przypadku związania ustawowego, pozwalające jednak chronić jednostki przed nadmierną ingerencją organów administracyjnych w sferę indywidualnych praw i obowiązków", A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a jakość prawa administracyjnego* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 239–240. Paradoksalnie jednak uznanie administracyjne lub szerzej władza dyskrecjonalna stwarza „zagrożenie naruszenia norm etycznych i prawnych, nie wyłączając łamania zasad konstytucyjnych. Na niebezpieczeństwo sprzeniewierzenia się narażone są w szczególności zasady: legalności, jawności życia publicznego, zaufania do prawa i organów państwa (...)", Z. Duniewska, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 103.

[25] Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 75.

[26] Por. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003, s. 93.

organowi, lecz administracji, by stworzyć jej pewną sferę możliwości decyzyjnych, realizowania jej programów według przyjętych założeń"[27].

Z konstrukcją uznania administracyjnego wiążą się bardziej szczegółowe zagadnienia poruszane w literaturze przedmiotu oraz w praktyce orzeczniczej administracji oraz sądów administracyjnych. Zarysowując genezę i ewolucję instytucji uznania administracyjnego, poruszyliśmy przed chwilą kwestię jej relacji do pojęć nieostrych. Najogólniej rzecz ujmując, są to pojęcia stanowiące konstrukcję wypowiedzi normatywnej, w której hipoteza czy dyspozycja są niedookreślone, a to oznacza, że pewne elementy sytuacji faktycznej lub pewne elementy dyspozycji nie są bezpośrednio i wyczerpująco ustalone, lecz pozostawione ocenie podmiotu stosującego prawo[28]. Przyjmuje się, że stosowanie przez ustawodawcę pojęć nieostrych jest „(...) nie tylko pragmatycznym sposobem rozwiązania konfliktu między wymaganiami ustawowego określenia podstaw działania administracji a koniecznością możliwie najmniej schematycznego określenia zadań i funkcji administracji, ale również jest instrumentem realizacji polityki za pomocą norm prawnych"[29]. Każdorazowa treść pojęć niedookreślonych ustalana jest w procesie stosowania prawa w konkretnym stanie faktycznym (wykładnia operatywna). Na treść tych pojęć składają się nie tylko czynniki o charakterze prawnym, ale istotną rolę odgrywają tutaj determinanty pozanormatywne, głównie polityczne i społeczno-gospodarcze[30]. Kluczowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest stosunek pojęć niedookreślonych do konstrukcji uznania administracyjnego. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że w przeszłości uznanie było utożsamiane z pojęciami nieostrymi, a pondto często pojęcia nieoznaczone zawierają się w treści przepisów upoważniających organ do rozstrzygania w ramach uznania administracyjnego.

---

[27] H. Maurer, *Ogólne prawo...*, s. 93–94.

[28] S. Grzybowski, *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „Studia Cywilistyczne", t. 4, Kraków 1965, s. 26. Krótko mówiąc, pojęcia prawnie nieokreślone należą do grupy zwrotów normatywnych niezawierających dostatecznie ostrego ustalenia, S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961, s. 41.

[29] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 51.

[30] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 51.

Istotnym aspektem różnicującym uznanie administracyjne oraz pojęcia niedookreślone jest to, że uznanie dopuszcza co najmniej dwa orzeczenia zgodne z prawem, podczas gdy pojęcia nieostre pozwalają wyłącznie na jedno prawidłowe rozwiązanie[31]. W konsekwencji niedopuszczalne jest utożsamianie uznania administracyjnego „(...) z interpretacją pojęć nieoznaczonych, nawet jeżeli zagadnienia te mogą pozostawać ze sobą w pewnym związku"[32]. Pojęcia niedookreślone, o czym wspominałem, mogą wchodzić w skład normy upoważniającej organy administracji publicznej do uznaniowego załatwienia sprawy. W tej sytuacji podstawą delimitacji omawianych konstrukcji jest rozróżnienie etapów stosowania prawa. W jednym z wyroków NSA podkreślił, że „(...) zarówno w przypadku pojęć niedookreślonych, jak i uznania administracyjnego chodzi o pewne luzy normatywne, funkcjonujące jednak na dwóch poziomach. Na pierwszym poziomie mamy do czynienia z wykładnią i interpretacją pojęć nieostrych oraz oceną stanu faktycznego, do którego ma być odnoszona norma prawna. Uznanie administracyjne, a więc upoważnienie organu administracji publicznej do dokonania wyboru konsekwencji prawnych stosowanej normy prawa administracyjnego, może być zrealizowane dopiero po dokonaniu interpretacji, a więc nie dotyczy ani wykładni tekstu prawnego, ani oceny występujących faktów, ani nawet wykładni pojęć nieostrych. W sytuacji zatem, gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, to uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia musi być bardzo szczegółowe, pełne i przekonujące. Proces ustalania treści pojęcia podlega pełnej kontroli poprawności metodologicznej i merytorycznej. Organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania"[33]. Stosując

[31] I. Bogucka, *Państwo prawne*..., s. 39. W wyroku NSA z 19.06.2013 r., II GSK 319/12, CBOSA, stwierdzono, że korzystanie przez organ z luzu decyzyjnego, w tym m.in. w celu ustalenia treści nieostrych sformułowań treści przepisów prawnych, nie daje podstaw do stwierdzenia, że wydana w tym przedmiocie decyzja ma charakter rozstrzygnięcia według uznania administracyjnego.

[32] W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2010/5, s. 43.

[33] Wyrok NSA z 4.01.2010 r., I OSK 831/09, CBOSA.

pojęcia nieostre, organ nie działa w granicach uznania administracyjnego, lecz w oparciu o ustalone fakty, które wypełnia treścią wskazującą na sposób rozumienia określonego pojęcia[34]. Treść pojęciu nieostremu należy nadawać z wnikliwym uwzględnieniem wszystkich okoliczności faktycznych sprawy i przy wskazaniu przez organ administracyjny kryteriów, które doprowadziły do ustalenia właściwego znaczenia danego pojęcia (np. powszechnie podzielanych i/lub akceptowanych wartości)[35]. Przyjęcie dowolnych kryteriów lub niedostateczne ustalenie stanu faktycznego przez organ administracyjny narusza zasadę budzenia zaufania do władzy publicznej.

W teoriach swobodnego uznania wykształciły się koncepcje wewnętrznych granic tej instytucji. Ich intencją było ograniczenie działalności administracji publicznej w ramach swobodnego uznania przez wprowadzenie zasad (ogólnych norm) uzasadniających tezę, że nie może ono polegać na nieskrępowanej dowolności[36]. Ważną rolę odegrał tutaj interes publiczny, jako kategoria powściągająca niezależne wówczas od ustawodawcy kompetencje administracji państwowej. Obecnie nie budzi wątpliwości fakt, że „(...) w demokratycznym państwie prawnym, w którym organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, prawne znaczenie mają wyłącznie granice zewnętrzne, a więc te, które wynikają z prawa stanowionego"[37]. Zresztą cytowany Autor proponuje inne rozróżnienie granic uznania administracyjnego, podkreślając anachronizm dychotomii granice wewnętrzne – granice zewnętrzne. W jego ocenie można wyodrębnić granicę pierwszego rodzaju, którą stanowią potencjalne konsekwencje prawne podpadających pod normę stanów faktycznych, a więc sytuacje, w których organ doko-

[34] Wyrok NSA z 17.11.2015 r., II OSK 553/14, CBOSA.

[35] Przykładowo pojęcie interesu publicznego, o którym mowa w art. 67a § 1 o.p., powinno być oceniane z uwzględnieniem wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów państwa, zob.: wyrok WSA w Olsztynie z 21.01.2015 r., I SA/Ol 833/15, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2015 r., I SA/GL 644/14, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 21.10.2015 r., I SA/Łd 366/15, CBOSA.

[36] M. Zimmermann, *Pojęcie...*, s. 68.

[37] A. Nałęcz, *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 79.

nuje „(...) wyboru pomiędzy konsekwencjami prawnymi określonymi przez ustawę, a nie jakimiś innymi następstwami prawnymi własnego pomysłu" (np. organ rozstrzyga sprawę, wybierając między cofnięciem lub niecofnięciem zezwolenia, *tertium non datur*)[38]. Natomiast granicą drugiego rodzaju są dyrektywy wyboru konsekwencji, tj. zespół okoliczności, które organ administracji publicznej powinien uwzględniać przy wyborze jednej z przynajmniej dwóch konsekwencji prawnych[39]. Nie kwestionując tej koncepcji, warto zauważyć, że dotyczy ona w istocie zewnętrznych granic uznania administracyjnego. Ukształtowanie treści rozstrzygnięcia na podstawie zakresu uznania przyznanego przez ustawodawcę oraz konieczność uwzględniania uwarunkowań wynikających z hierarchicznie zróżnicowanych przepisów statuowanych aktami normatywnymi przynależącymi do różnych dziedzin prawa, konstytuuje zewnętrzne granice uznania administracyjnego. Uogólniając, można więc stwierdzić, że granice uznania administracyjnego określone są przepisami prawa powszechnie obowiązującego należącymi do różnych źródeł tego prawa[40].

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na ustawę zasadniczą. Jak zauważa A. Habuda, „(...) Konstytucja nie wypowiada się wyraźnie ani w sprawie uprawnień do działania na zasadzie uznania administracyjnego, ani w sprawie granic tego uznania. Jej rola jest odmienna – ma

[38] A. Nałęcz, *Uznanie...*, s. 80–81.

[39] A. Nałęcz, *Uznanie...*, s. 81.

[40] Natomiast W. Jakimowicz stoi na stanowisku, iż obecnie (zewnętrzne) granice uznania administracyjnego wyznaczają normy zadaniowe oraz ich wykładnia. W jego ocenie „granice uznania administracyjnego w (...) rozumieniu nawiązującym do kategorii norm zadaniowych, w tym przede wszystkim do obowiązku realizowania przez administrację interesu publicznego, nie stanowią przełożenia w stosunku do uznania administracyjnego koncepcji wewnętrznych granic swobodnego uznania. Organ administracji jest zobowiązany do realizacji zadań wskazanych przez ustawodawcę, tak jak tego obiektywnie wymaga ustawodawca, a nie tak, jak te zadania powinny być realizowane zdaniem organu. Procesy wykładni służą właśnie odkodowaniu nakazów lub zakazów ustawodawcy ujmowanych w normy prawne (...). Zakreślone tu granice uznania administracyjnego wynikają z norm prawnych determinujących proces stosowania prawa administracyjnego, a nie z niepisanej normy ogólnej wyprowadzonej z istoty administracji publicznej. Z tego względu są to zewnętrzne granice uznania administracyjnego, tj. granice wyznaczone obiektywnie przez ustawodawcę", W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice...*, s. 54.

służyć pewności, stabilizacji, utrwaleniu zaufania, umacnianiu statusu prawnego jednostki. Obowiązująca Konstytucja, w swych normach, zasadach i wartościach zawiera wiele kryteriów pomocnych w wyznaczaniu granic uznania administracyjnego"[41]. Jedną z nich jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego[42]. Tym samym wyznacza ona zewnętrzne granice uznania administracyjnego. W orzecznictwie wskazuje się nadto, że organy władzy publicznej działające w ramach uznania administracyjnego muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. W praktyce mogą wystąpić przypadki, w których z norm zawartych w aktach mających w obowiązującym systemie prawnym pierwszeństwo przed ustawą, czyli w Konstytucji lub umowie międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, będą wynikały dyspozycje, które ograniczą swobodę rozstrzygnięcia, wynikającą z przepisu ustawowego[43]. Ponadto ograniczeń omawianej instytucji należy dopatrywać się w unormowaniach ogólnego postępowania administracyjnego, w tym w szczególności w jego zasadach ogólnych[44], takich jak: zasada praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych, przekonywania, a także – co szczególnie istotne – zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej[45]. Granice uznania administracyjnego wyznaczają również

[41] A. Habuda, *Granice...*, 2004, s. 210. Szerzej na ten temat: A. Habuda, *Granice uznania administracyjnego wynikające z zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002, s. 126–139.

[42] A. Habuda, *Granice...*, 2004, s. 210.

[43] Wyrok NSA z 4.11.1999 r., III SA 7860/98, CBOSA.

[44] Należy przywołać zwłaszcza cytowany już w tej pracy jeden z pierwszych wyroków NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, CBOA, w którym przesądzono, że „w obowiązującym stanie prawnym tzw. uznanie administracyjne utraciło swój dotychczasowy charakter. Zakres swobody organu administracji, wynikający z przepisów prawa materialnego, jest obecnie ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego".

[45] A. Habuda, *Granice...*, 2004, s. 211.

ustawy z zakresu administracyjnego prawa materialnego (w tym ich *ratio legis*), zawierające konkretne upoważnienia do podejmowania swobodnych aktów administracyjnych[46], oraz regulacje aktów prawa miejscowego[47].

Granice uznania administracyjnego kierują naszą uwagę na problematykę jego kontroli – odgrywają one bowiem istotną, chociaż nie jedyną rolę przy ocenie, czy organ upoważniony do uznania, rozstrzygając konkretną sprawę administracyjną, skorzystał z tej instytucji w sposób prawidłowy. W tym kontekście możemy wyodrębnić kontrolę instancyjną oraz kontrolę sądową. Pierwsza z nich oznacza wykonywaną w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy kontrolę aktów wydanych przez organ wyższego stopnia w znaczeniu aktualnie obowiązujących przepisów[48]. Poprzedza ona ewentualną kontrolę sądową i organ weryfikujący swobodny akt administracyjny (rozpoznający sprawę jeszcze raz), poza oceną praworządności (legalności), może i jest zobowiązany badać tutaj także celowość tego aktu[49].

Inny zakres przedmiotowy przyjmuje kontrola sądowa. Kontroli nie podlega tutaj uznanie administracyjne samo w sobie, lecz kwestia, czy akt administracyjny został podjęty zgodnie z podstawowymi regułami postępowania administracyjnego, a w szczególności, czy wydano go na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz, czy ocena tego materiału została dokonana zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, czy zawiera elementy dowolności[50]. W orzecznictwie zwraca się uwagę na specyficzny charakter kontroli rozstrzygnięć uzna-

[46] A. Nałęcz, *Uznanie...*, s. 81.

[47] A. Habuda, *Granice...*, 2004, s. 212. Jako niebezpieczne dla statusu prawnego jednostki Autor ten uznaje upoważnienie do uznania administracyjnego w podustawowym akcie wykonawczym. Jego zdaniem „(...) ogląd wielu rozporządzeń wskazuje na otwieranie w nich pola dla decyzji administracyjnych uznaniowych bez jednoczesnego wskazania wyraźnych kryteriów ograniczających", tamże, s. 211–212. Wynika z tego, że zewnętrzne granice uznania administracyjnego mogą być zawarte w podustawowych aktach wykonawczych, jednakże pod warunkiem że zostały tam wyraźnie określone.

[48] A. Nałęcz, *Uznanie...*, s. 96.

[49] H. Maurer, *Ogólne prawo...*, s. 95.

[50] Zob. np.: wyrok NSA z 14.05.1997 r., I SA/Łd 344/96, CBOSA; wyrok NSA z 13.10.2000 r., III SA 3416/99, CBOSA; wyrok NSA z 24.04.2001 r., I SA/Ka 498/00,

niowych. Wprawdzie akty administracyjne podejmowane w ramach uznania administracyjnego pozostają pod kontrolą sądów administracyjnych[51], to jednak zakres ich kontroli – w odniesieniu do pozostałych rozstrzygnięć – jest inaczej ukształtowany. Sąd bada bowiem legalność aktu, a nie wnika w celowość wydania decyzji i rozstrzygnięcia sprawy w niej zawartego. Kontrola sądowa tego rodzaju decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie decyzji, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami. Podejmując decyzję uznaniową, organ administracji stosownie do art. 7 k.p.a. ma obowiązek kierowania się słusznym interesem obywatela, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny ani nie przekracza to możliwości organu administracji publicznej wynikających z przyznanych mu kompetencji i środków prawnych[52].

W doktrynie wskazuje się, że ukształtowana w ten sposób koncepcja kontroli uznania administracyjnego jest ułomna. W ocenie Z. Kmieciaka i J. Wegner-Kowalskiej dominującym sposobem oceny prawidłowości uznaniowych aktów administracyjnych jest ich zgodność z normami postępowania. Tymczasem, zdaniem Autorów, kontrolę aktów swobodnych należałoby w większym stopniu rozciągnąć na nadużycia uznania lub inaczej zdefiniowane błędy o charakterze materialnym. W tym celu konieczne jest stworzenie wyczerpującego katalogu błędów uznania oraz

CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 17.05.2013 r., I SA/Po 103/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 27.10.2015 r., I SA/Wr 1227/15, CBOSA.

[51] Warto nadmienić, że pozostająca pod wpływem rozwiązań austriackich ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wyłączała spod kognicji NTA – mocą art. 3 lit. b tej ustawy – sprawy, w których władze administracyjne uprawnione były do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu. Natomiast w doktrynie powojennej, aż do restytucji sądownictwa administracyjnego w 1980 r., wśród przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego toczyła się ożywiona dyskusja co do dopuszczalności oraz sposobów kontroli uznania administracyjnego, zob. np. T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1959, 14A; K. Jasińska, *Uznanie administracyjne w sferze działania państwowych organów administracji przemysłowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1969/3; S. Jędrzejewski, *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Nowe Prawo" 1972/4.

[52] Wyrok NSA z 28.04.2003 r., II SA 2486/01, CBOSA.

wyraźne wyodrębnienie granic formalnych i materialnych tej instytucji, a także określenie zachodzących między nimi relacji[53]. Zbliżone stanowisko zajęła M. Jaśkowska, której zdaniem „kontrola dyrektyw wyboru konsekwencji przez sądy administracyjne łagodzi (...) brak szerszego wykorzystania koncepcji granic uznania, nie pozwala jednak do końca określić linii demarkacyjnej między badaniem legalności decyzji a jej celowości. Przydatna na tym tle mogłaby być zarówno koncepcja granic, jak i błędów uznania. Tymczasem pierwsza wykorzystywana jest jedynie w sposób «ornamentacyjny», do drugiej z nich natomiast sądy odwołują się rzadko, aczkolwiek wspominają o przekroczeniu lub nadużyciu uznania. Czynią to jednak bez głębszego uzasadnienia, niekiedy w sposób mechaniczny"[54]. Uzasadnienie tego poglądu można wywodzić ze sposobu rozumienia pojęcia legalności. Oznacza ono nie tylko zgodność z przepisami prawa, ale również zgodność z zasadami i wartościami dającymi się wyinterpretować z obowiązujących aktów normatywnych[55].

W celu uściślenia trzeba jednak odnotować, że powyższe postulaty zdają się być częściowo uwzględnianie zwłaszcza, ale nie tylko[56], na gruncie kontroli decyzji wydawanych w ramach postępowania podatkowego. Na uwagę zasługują tutaj przede wszystkim orzeczenia, których przedmiotem była kontrola decyzji wydawanych na podstawie art. 67a § 1 o.p.[57] W jednym z wyroków NSA podkreślono, że istnieją pewne granice uznania administracyjnego, w obrębie których może poruszać się organ podatkowy, podejmując decyzję w następstwie wystąpienia przesłanki „ważnego interesu podatnika" lub „interesu publicznego", o których mowa w art. 67a § 1 o.p. Przekroczenie tych granic ma m.in.

[53] Z. Kmieciak, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności...*, s. 30.

[54] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 180.

[55] A. Habuda, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, „Samorząd Terytorialny" 2001/6, s. 27.

[56] Zob. np. wyrok NSA z 20.01.2016 r., I OSK 2399/15, CBOSA.

[57] Zgodnie z tym przepisem organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b o.p., w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek; 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

miejsce wówczas, gdy wybór alternatywy decyzyjnej dokonany został: z rażącym naruszeniem zasady sprawiedliwości; wskutek uwzględnienia kryteriów oczywiście nieistotnych (bagatelnych) lub nieracjonalnych; na podstawie fałszywych przesłanek (argumentów, które są nieprawdziwe). Wyłączenie z zakresu kontroli sądowoadministracyjnej decyzji uznaniowych obarczonych takimi wadami stanowiłoby realne ograniczenie drogi sądowej, która umożliwiać ma przecież również podatnikom dochodzenie naruszonych w sposób oczywisty praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)[58]. W tych sprawach widoczne są również wyroki, w których sąd administracyjny oceniał kwestię przekroczenia uznania, nadużycia uznania bądź działania wbrew celowi uznania[59].

W zarysowaną w ten sposób problematykę stosowania uznania administracyjnego wpisuje się analizowana w niniejszej monografii zasada postępowania administracyjnego. Posługując się uogólnieniem, można stwierdzić, że „(...) to właśnie na podstawie aktu administracyjnego skierowanego do indywidualnie oznaczonego adresata kształtuje się m.in. zaufanie do organów administracji publicznej. W sytuacji gdy organ dysponuje przyznanym mu przez prawo pewnym zakresem uznania administracyjnego, wydane rozstrzygnięcie w sposób istotny może to odczucie wzmocnić bądź osłabić"[60]. Wydaje się, że poza sporem jest fakt, iż sposób realizacji normy kompetencyjnej upoważniającej organ do podjęcia rozstrzygnięcia w ramach uznania administracyjnego nie tylko nie pozostaje bez wpływu na stopień zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, ale należy do tych instytucji prawa administracyjnego, które potencjalnie najbardziej oddziałują na jego wygenerowanie lub osłabienie. Zarazem jest to zagadnienie procesowe, w którym wyraźnie zarysowuje się swoiste sprzężenie zwrotne: to bowiem zasada ogólna postępowania administracyjnego wyrażona

[58] Wyrok NSA z 2.03.2016 r., II FSK 2474/15, CBOSA; wyrok NSA z 18.01.2017 r., II FSK 3196/15, CBOSA.

[59] Wyrok NSA z 25.02.2014 r., II FSK 666/12, CBOSA.

[60] P. Zdyb, *Instytucja uznania administracyjnego w kontekście zaufania obywateli do organów administracji publicznej* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015, s. 274.

w art. 8 k.p.a. określa granice uznania administracyjnego i pozwala minimalizować bądź raczej eliminować dowolność rozstrzygnięcia.

Rozwijając ten pogląd, trzeba rozpocząć od stwierdzenia, że zasada budzenia zaufania do władzy publicznej stanowi jeden z wzorców oceny, czy organ w sposób właściwy zrealizował normę statuującą uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy. W szczególności weryfikacji podlega kwestia realizacji uznaniowej normy kompetencyjnej, respektowanie przez organ przepisów postępowania oraz przepisów administracyjnego prawa materialnego. Obowiązkiem podmiotu dokonującego kontroli swobodnego aktu administracyjnego, w tym sądu administracyjnego, jest ustalenie, czy poza przekroczeniem granic uznania nie doszło do naruszenia podstawowych praw obywatela gwarantowanych przepisami Konstytucji[61]. W piśmiennictwie *explicite* podkreśla się, że „o obowiązku właściwego wykorzystania przez organ administracyjny przyznanej mu prawnie swobody stanowią przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, na czele z art. 7 oraz art. 8, w myśl którego organy administracji zobowiązane są prowadzić sprawy w ten sposób, by pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli"[62] [obecnie – by budzić zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej – przyp. J.Ch.].

Organ, działając na podstawie upoważnienia do uznania, powinien wybrać – spośród przewidzianych przepisami prawa możliwości – rozwiązanie optymalne (najlepsze) z punktu widzenia okoliczności faktycznych i prawnych konkretnej sprawy administracyjnej. Kryterium wyboru stanowi m.in. zasada wyrażona w art. 8 k.p.a. Organ, kształtując treść rozstrzygnięcia, zobowiązany jest do oceny, czy jego działanie wzbudza zaufanie do władzy publicznej, czy raczej je podkopuje. Swobodę wyboru rozstrzygnięcia ogranicza nie tylko wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli nakazująca maksymalne wyważenie tych (konkurujących

[61] Wyrok NSA z 2.06.2009 r., II GSK 44/09, CBOSA.

[62] A. Ostrowska, *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 27.

ze sobą) wartości (interesów)[63], lecz w równym stopniu kreowanie rozstrzygnięcia determinuje zasada proklamowana w art. 8 k.p.a. Zarazem jest charakterystyczne, że sądy administracyjne, kontrolując, czy nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego, odnoszą się w tym aspekcie nie tylko do zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a., ale biorą także pod uwagę konstytucyjną zasadę zaufania do organów władzy publicznej[64]. Potwierdza to pogląd, zgodnie z którym granice uznania administracyjnego, podobnie jak przepisy ustaw zwykłych (formalnych oraz materialnych), określają normy i wartości ustawy zasadniczej, w tym także zasady pochodne wywodzone z innych przewodnich reguł konstytucyjnych.

Przekroczenie granic uznania administracyjnego w postaci jego błędnego, niewłaściwego użycia lub niezastosowania[65] jest równoznaczne z naruszeniem zasady pogłębiania zaufania. Dodatkowo w sytuacji, gdy konstrukcja uznania administracyjnego zawiera w sobie pojęcie (lub pojęcia) niedookreślone, naruszenie zasad postępowania administracyjnego, a w szczególności zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a., stanowi niewłaściwe ustalenie ich znaczenia[66]. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku decyzji wydawanych na podstawie wspomnianego art. 67a ust. 1 o.p. Jedną z przesłanek uzasadniających uznaniowe rozstrzygnięcie w zakresie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego jest istnienie przemawiającego za tym interesu publicznego. W świetle orzecznictwa NSA ustalenie przez organ podatkowy, czy w określonym stanie faktycznym zachodzi przesłanka interesu publicznego „(...) wiąże się z koniecznością ważenia relacji w dwóch płaszczyznach: jedną płaszczyznę tworzy zasada, jaką jest terminowe płacenie podatków w pełnej wysokości,

[63] Zob. wyrok WSA w Lublinie z 9.02.2016 r., III SA/Lu 512/15, CBOSA.

[64] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15.04.2010 r., III SA/Po 776/09, CBOSA.

[65] M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne*..., s. 183.

[66] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2007 r., II SA/Wa 529/07, CBOSA. W tej sprawie przedmiotem kontroli sądu była decyzja dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wydana na podstawie zmienionego art. 29 ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398), który stanowił, że w sytuacji wyjątkowej dyrektor oddziału regionalnego Agencji, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, może wydać decyzję o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, na czas oznaczony innej osobie niż żołnierz służby stałej.

drugą – wyjątek od zasady, polegający na zastosowaniu indywidualnej ulgi podatkowej. Organ w danym przypadku winien ustalić, co jest korzystniejsze z punktu widzenia interesu publicznego (dochodzenie należności czy zastosowanie ulgi). Oczywiście bywają sytuacje, w których sam rachunek ekonomiczny przemawia za zastosowaniem ulgi podatkowej (np. nie ma możliwości ściągnięcia podatku w pełnej wysokości, a sytuacja zdrowotna czy ekonomiczna podatnika wyklucza możliwość radykalnej poprawy jego sytuacji finansowej w dającym się przewidzieć okresie czasu). Organ podatkowy, ustalając istnienie przesłanki «interesu publicznego», nie może też abstrahować od innych wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, jak sprawiedliwość, zasady etyki, zaufanie do organów państwa itp."[67] W przypadku wydawania indywidualnego aktu administracyjnego na podstawie upoważnienia do uznania administracyjnego, w skład którego wchodzą pojęcia nieostre, zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej powinna być realizowana dwutorowo: wtedy, gdy organ będzie ustalał zdeterminowaną okolicznościami konkretnej sprawy administracyjnej treść pojęcia nieoznaczonego, jak i wówczas, gdy po dokonaniu interpretacji przepisów, w tym właśnie ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia niedookreślonego, organ wybierze rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

Właściwa realizacja normy kompetencyjnej upoważniającej organ do uznaniowego załatwienia sprawy wymaga przeprowadzenia postępowania w sposób legalny (oparcia działań organu i rozstrzygnięcia sprawy na przepisach prawa powszechnie obowiązującego) oraz praworządny (w granicach prawa, z poszanowaniem zasad i przepisów postępowania). W szczególności organ powinien wyczerpująco ustalić odpowiadający zasadzie prawdy materialnej (obiektywnej) stan faktyczny sprawy. Fakt, że przepis administracyjnego prawa materialnego pozostawia sposób rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu, nie zwalnia tego organu z obowiązku wyjaśnienia wszystkich okoliczności faktycznych, istotnych dla rozpatrzenia konkretnej sprawy zindywidualizowanego podmiotu. Zakres swobody organu wynikający z przepisu prawa materialnego jest bowiem ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyj-

[67] Wyrok NSA z 27.02.2013 r., II FSK 1351/11, CBOSA; zob. też wyrok NSA z 24.11.2016 r., II FSK 2964/14, CBOSA.

nego określonymi w art. 7, 8, 77 § 1, art. 80 i 107 § 3 k.p.a.[68] W sytuacji gdy organ w sposób nieprawidłowy ustalił stan faktyczny i prawny sprawy, rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego cechuje się dowolnością i narusza, poza zasadami praworządności i prawdy materialnej, także zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zgodnie z ustabilizowaną koncepcją interpretacyjną „(...) przepisów zbudowanych na zasadzie uznania administracyjnego, nawet stwierdzenie, że w sprawie występują okoliczności świadczące o spełnieniu określonych przepisami przesłanek, może, lecz nie musi prowadzić do rozstrzygnięcia pozytywnego dla wnioskodawcy. Chociaż więc organ ma w takiej sytuacji prawo wyboru treści rozstrzygnięcia, to jednak wybór ten nie może być dowolny i musi wynikać z wszechstronnego oraz dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy"[69]. Podjęcie decyzji uznaniowej w sposób dowolny może polegać na działaniu wedle schematu: jeżeli można rozstrzygnąć na korzyść strony, lecz nie ma takiego obowiązku, to żądania nie uwzględnia się przy jednoczesnym braku wyczerpującego wyjaśnienia wszystkich przesłanek takiego działania[70]. Dlatego zarzut dowolności rozstrzygnięcia na podstawie normy zawierającej uznanie administracyjne będzie stawiany zazwyczaj w sytuacji, gdy organ poczyni ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie częściowe potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut ten wykluczają dopiero ustalenia dokonane na podstawie całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu wszelkich kroków koniecznych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego dla wydania decyzji o przekonującej treści[71]. Natomiast w ramach sądowej kontroli decyzji uznaniowej dokonuje się oceny, czy w toku postępowania administracyjnego podjęto wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy

[68] Wyrok NSA z 14.03.2012 r., II GSK 113/11, CBOSA.
[69] Wyrok WSA z 19.01.2011 r., V SA/Wa 1338/10, CBOSA.
[70] Wyrok NSA z 25.02.2015 r., II GSK 193/14, CBOSA.
[71] Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2016 r., VII SA/Wa 1368/15, CBOSA.

zebrano wszystkie dowody w celu ustalenia istnienia bądź nieistnienia ustawowych przesłanek decyzji uznaniowej oraz czy podjęta na ich podstawie decyzja nie wykracza poza granice uznania administracyjnego, czyli właśnie nie nosi cech dowolności[72]. Ponadto weryfikacji podlega sposób wyłożenia (uzasadnienia) motywów podjętego rozstrzygnięcia. Jeżeli są one dowolne lub niejasne, przesądza to o wadliwości rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Zresztą w judykaturze pojęcie niejasności niekiedy współwystępuje z pojęciem dowolności, która – w kontekście spraw załatwianych na podstawie uznaniowych norm kompetencyjnych – narusza zasadę budzenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej[73].

Dowolności podjętego rozstrzygnięcia nie należy utożsamiać z sytuacją, w której organ wydał decyzję o innej treści, niż oczekiwała tego strona postępowania. W takich przypadkach nie sposób mówić o naruszeniu zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, pod warunkiem że organ prowadzący postępowanie jednoznacznie wskaże i wyjaśni przyczyny, ze względu na które należało podjąć określone rozstrzygnięcie[74]. Jeżeli jednak organ wydaje swobodny akt administracyjny nieuwzględniający żądania strony, to poprzedzające rozstrzygnięcie postępowanie powinno być przeprowadzone w sposób sprawiedliwy i praworządny – tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do władzy publicznej. *A contrario* przeciwne postępowanie należy uznać za sprzeczne z tą zasadą[75].

Kończąc tę część rozdziału, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno istotne zagadnienie. Powyższe rozważania ogniskowały się wokół kwestii indywidualnych aktów stosowania prawa podejmowanych bezpośrednio na podstawie norm zawierających uznanie administracyjne. Przedmiotem naszych zainteresowań była realizacja tego rodzaju norm upoważ-

[72] Tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 18.02.2015 r., IV SA/Gl 631/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2015 r., VI SA/Wa 3950/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 7.04.2016 r., II SA/Op 574/15, CBOSA.

[73] Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.09.2010 r., II SA/Bd 679/10, CBOSA.

[74] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 2.03.2011 r., I SA/Gl 1174/10, CBOSA.

[75] Por. wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2012 r., VI SA/Wa 1305/12, CBOSA.

niających w kontekście urzeczywistniania zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Tymczasem – gdy idzie o uznanie administracyjne – rodzi się dodatkowy problem, a mianowicie znaczenie roli aktów prawotwórczych administracji publicznej w wykonywaniu przez organy administracyjne tej instytucji[76]. Inaczej rzecz ujmując, należy odpowiedzieć na pytanie, czy akty prawotwórcze administracji publicznej, nieposiadające przymiotu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, mogą zmieniać granice uznania administracyjnego określone przez ustawodawcę[77].

Krytycznie do tego zagadnienia odnosiła się M. Mincer. Nie kwestionując dopuszczalności ograniczeń zakresu uznania w drodze aktów wewnętrznych (instrukcji, wytycznych, okólników, pism okólnych), postulowała, aby tego rodzaju sytuacje „(...) w praktyce nie występowały. Ustawodawca konstruując bowiem upoważnienie wyboru w danej sytuacji sposobów zachowania się, czyni podmiotem tego upoważnienia organ mający najlepsze możliwości orientacji w sytuacji faktycznej. Zakłada więc konieczność indywidualizacji rozstrzygnięć na określonym szczeblu, i to indywidualizacji w określonych granicach"[78]. Jak się wydaje, prezentowany pogląd Autorki ogranicza się do przypadków, w których akty wewnętrzne wydawane są przez organy wyższego stopnia wobec organów hierarchicznie im podporządkowanych. Tymczasem w systemie organów administracyjnych istnieją przecież podmioty (i jest ich coraz więcej), które nie mają nad sobą organów wyższego stopnia. O ile więc można zgodzić się z twierdzeniem Autorki odnośnie do aktów prawotwórczych pochodzących od organów wyższego stopnia, o tyle nie jest to już takie oczywiste w sytuacji, gdy granice uznania zawężane są przez

[76] Przykładem tego rodzaju aktów mogą być urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa (wytyczne) wydawane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zob. M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 42–62.

[77] M. Jabłoński, *Rola aktów prawnych administracji publicznej w działaniu w sferze uznania administracyjnego* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 138.

[78] M. Mincer, *Pojęcie uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1976/3, s. 113.

organ, który sam wydaje akt prawotwórczy, a następnie – uwzględniając te wytyczne – indywidualny akt administracyjny.

W ocenie M. Jabłońskiego: „dopóki kryteria zawarte w aktach prawotwórczych administracji publicznej mieszczą się w granicach uznania administracyjnego i nie wchodzą w kolizję z przepisami prawa, dopóty stanowią o zobowiązaniu organów administracji publicznej do korzystania z uznania w określony sposób”[79]. Zdaniem Autora, „(...) tezę tę wspierają choćby przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, przede wszystkim art. 8 k.p.a., który formułuje zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Nie do pogodzenia z tą zasadą będzie działanie władzy publicznej, która z jednej strony wydaje akt informujący o sposobie korzystania z uznania administracyjnego przez organ, a z drugiej strony wobec jednostki zachowuje się odmiennie, bez konkretnego powodu wydając rozstrzygnięcie niezgodne z wydanym przez siebie aktem”[80]. Podzielając ten pogląd, warto jeszcze raz przypomnieć, że interesują nas wyłącznie akty prawotwórcze mieszczące się w zakresie uznania administracyjnego, tj. pokrywające się lub wyznaczające rozpiętość rozstrzygnięcia w ramach zakresu wyznaczonego przez ustawodawcę. Ponadto, jak się wydaje, muszą koniunkcyjnie wystąpić trzy przesłanki. Po pierwsze, akt prawotwórczy powinien zostać podjęty na podstawie wyraźnej normy upoważniającej[81]. Po drugie, akt ten powinien być wydany przez ten sam organ, który podejmuje rozstrzygnięcie. Po trzecie, nie może budzić wątpliwości fakt, że adresat aktu administracyjnego znał treść aktu prawotwórczego lub został o niej poinformowany przez organ prowadzący postępowanie. Określenie przez organ administracyjny zakresu uznania w akcie prawotwórczym jest swoistą deklaracją, że zakres ten nie zostanie przekroczony. W tej sytuacji, po łącznym spełnieniu ww. warunków, podjęcie rozstrzygnięcia mieszczącego się w ramach normy prawnej zawierającej uznanie administracyjne, ale wychodzącego poza jego granice określone w akcie prawotwórczym, mogłoby zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

[79] M. Mincer, *Pojęcie uznania...*, s. 146.

[80] M. Mincer, *Pojęcie uznania...*, s. 146.

[81] Zob. np. art. 31a ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.

W mojej ocenie powinno to dotyczyć także niewadliwych decyzji administracyjnych. Jednocześnie fundamentalnym i w gruncie rzeczy wyłącznym kryterium oceny tego rodzaju decyzji powinien być art. 8 k.p.a. w zakresie, w jakim organ administracji publicznej zmienia zadeklarowane wcześniej granice treści rozstrzygnięcia.

3. Przyrzeczenie administracyjne

Skoro wspomniane przed chwilą akty prawotwórcze wskazują zakres uznania mniejszy aniżeli jego granice określone przez ustawodawcę, to można na nie spojrzeć także jako na swoistą obietnicę organu administracji publicznej, że rozpiętość ewentualnego rozstrzygnięcia będzie zawierała się w ramach wyznaczonych wytycznymi organu. W tej perspektywie przedmiotowe akty możemy postrzegać w kategoriach szeroko rozumianego przyrzeczenia administracyjnego, co tym samym kieruje naszą uwagę na to pojęcie prawne. W doktrynie podkreśla się bowiem, że przyrzeczenie stanowi „(...) emanację, zmaterializowanie zasady zaufania obywatela do państwa i prawa"[82].

Przystępując do analizy przyrzeczenia administracyjnego w kontekście zasady zaufania, należy poczynić wstępne zastrzeżenie, że jest to zagadnienie niejednoznaczne, wywołujące rozbieżności w piśmiennictwie. Problemem generującym najdalej idące wątpliwości jest możliwość jego wyodrębnienia jako (względnie) autonomicznej prawnej formy działania administracji. Ścierają się tutaj różne poglądy. Ich kompleksowa prezentacja wykraczałaby poza ramy tego opracowania, ale można w tej chwili zarysować kilka wiodących stanowisk, dobrze oddających złożoność istoty omawianej konstrukcji prawnej.

Zdaniem A. Wiktorowskiej przyrzeczenie administracyjne jest wprawdzie nowym, ale sformalizowanym zjawiskiem, będącym – jako wyraz woli organu administracji publicznej – aktem administracyjnym

[82] I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 32.

szczególnego rodzaju[83]. Przeciwko uznawaniu przyrzeczenia administracyjnego za samoistną formę działania administracji opowiada się K.M. Ziemski. W jego ocenie na gruncie aktualnego stanu normatywnego „(...) można podnosić uzasadnione wątpliwości co do celowości wyróżniania przyrzeczenia jako formy prawnej działania administracji. Prawodawca jednoznacznie określa wszak, że przyrzeczenie jest dokonywane w drodze wyrażenia przez organ administracji publicznej swojej woli w decyzji administracyjnej"[84]. W doktrynie widoczne jest także inne stanowisko postulujące lokowanie przyrzeczenia administracyjnego między indywidualnym aktem administracyjnym a umową. Autorzy tego poglądu nie przesądzają kategorycznie, do której z tych form jest omawianej konstrukcji bliżej. Wskazują, że przyrzeczenie administracyjne wiąże organ w zakresie przyszłych rozstrzygnięć. Organ może, ale nie musi dokonać przyrzeczenia – stąd też pierwszoplanową rolę odgrywają tutaj czynniki wolicjonalne. Jednakże dokonane przez organ przyrzeczenie wpływa na merytoryczną treść przyszłego rozstrzygnięcia. Prowadzi to do wniosku, że omawiana konstrukcja posiada po części znamiona umowy między organem a stroną, która nie tylko godzi się na takie działanie organu, ale nawet domaga się go, natomiast po części posiada znamiona decyzji administracyjnej, ponieważ zawiera zindywidualizowane treści stanowiące elementy przyszłej decyzji[85].

Obecnie wydaje się dominować pogląd, w myśl którego przyrzeczenie administracyjne jest wyodrębnioną „(...) prawną formą działania, której, w porównaniu z innymi formami, stopień unormowania prawnego jest mniejszy. Można go ocenić jako niewystarczający, biorąc pod uwagę, że w relacjach administracji publicznej z administrowanymi przyrzeczenie administracyjne może przyczyniać się do budowy zaufania, co w procesach administrowania wydaje się istotną wartością"[86]. Podobne stano-

[83] A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 383–384.

[84] K.M. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 63.

[85] Zob. J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 103.

[86] M. Chlipała, *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016/1, s. 164.

wisko zajmuje M. Stahl. Autorka *explicite* uznaje przyrzeczenie administracyjne za odrębną prawną formę działania administracji, zastrzegając przy tym, że jego zróżnicowana postać jest kwestią wtórną. Jej zdaniem podstawowe znaczenie posiadają wyróżniające przyrzeczenie administracyjne cechy szczególne, takie jak „(...) pochodzenie od organu administracji, jednostronność, oświadczenie woli, którym ten organ zobowiązuje się do załatwienia w określony sposób określonej sprawy, zakres, który nie jest ograniczony do spraw załatwianych w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, ale rozciąga się także na sprawy załatwiane poza postępowaniem jurysdykcyjnym, oparcie potrzeby ochrony podmiotów, na których rzecz nastąpiło przyrzeczenie, na wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadzie zaufania do państwa (ściślej do władzy publicznej), pisemność”[87].

Określone w ten sposób przyrzeczenie administracyjne ma doniosłe znaczenie dla przewidywalności działań administracji oraz stabilizacji pozycji obywateli[88]. Skoro jest ono formą, za pomocą której organy administracji publicznej realizują uprawnienia i obowiązki administrowanych, to nie ulega wątpliwości, że podmioty administrujące powinny czynić z niej użytek w sposób możliwie najbardziej praworządny, sprawny i dający gwarancję najpełniejszej realizacji praw i wolności obywateli. Tutaj należy doszukiwać się stabilizacyjno-gwarancyjnej funkcji omawianej konstrukcji prawnej. W doktrynie przyjmuje się, że przyrzeczenie administracyjne „(...) może się przyczyniać do realizacji tych postulatów. Jest ono zakotwiczone w zasadach demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza zasadzie zaufania obywateli do państwa i prawa oraz prawie do dobrej administracji. Są to zasady istotne z punktu widzenia funkcji przyrzeczenia administracyjnego i uzasadniają utrwalenie jego miejsca w katalogu prawnych form działania”[89]. Jako prawna forma działania administracji przyrzeczenie ma umożliwić jego adresatowi przygotowanie się do zamierzonego przedsięwzięcia, które – już po dokonaniu

[87] M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 396–397.

[88] M. Stahl, *Szczególne prawne...*, s. 397.

[89] M. Chlipała, *Przyrzeczenie...*, s. 165.

przez organ przyrzeczenia – może być podejmowane „(...) w zaufaniu i z poczuciem pewności, że w przyszłości dany stosunek prawny będzie uregulowany po jego myśli”[90].

Wynika stąd, że – jak w ślad za poglądami doktryny podkreśla się w orzecznictwie – istotę przyrzeczenia stanowi oświadczenie woli organu administracji, w którym zobowiązuje się on wprost lub w sposób dorozumiany do konkretnego zachowania się w przyszłości[91]. Od chwili dokonania przyrzeczenia przez organ administracji publicznej między podmiotem administrowanym i podmiotem administrującym zawiązuje się *sui generis* stosunek, nie zawsze sformalizowany, oparty na przeświadczeniu, że organ administracyjny w przyszłości postąpi zgodnie z oczekiwaniami adresata oświadczenia woli tego organu. Pierwotna deklaracja (przyrzeczenie) podmiotu administrującego, że w przyszłości postąpi w określony sposób, nie powinna być dowolnie korygowana. W przeciwnym razie godzi to w podstawy wspomnianego stosunku, którego trzon stanowi zaufanie obywateli do władzy publicznej. Przyrzekając podjęcie danego działania lub rozstrzygnięcia, administracja dokonuje samozwiązania. Jednocześnie, na co zwrócono uwagę w jednym z wyroków Sądu Najwyższego, nie byłoby właściwe zrównywanie skutków decyzji przyrzeczonej i podjętej, ale z drugiej strony nie należy popadać w inną skrajność i twierdzić, że stanowisko zajęte przez organ administracji publicznej w przyrzeczeniu w ogóle nie istnieje. Zdaniem SN w tej sytuacji „(...) mielibyśmy do czynienia z całkowitą dewaluacją odpowiedzialności za słowo, za rzetelność informacji udzielanej obywatelowi ze wszystkimi negatywnymi skutkami tego stanu rzeczy w zakresie stosunków władza–obywatel. W konkretnej sprawie obywatel podjął działania w zaufaniu do prawdziwości oficjalnie udzielonej mu informacji o istniejącej praktyce i stosowaniu prawa. Informacja ta była udzielona mu imiennie i zrelatywizowana do jego osobistej sytuacji. Byłoby niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa stanowiącą komponent konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa (...), gdyby następnie w tym konkretnym wypadku organ administracji

[90] J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 397.

[91] Wyrok WSA w Rzeszowie z 3.06.2014 r., II SA/Rz 316/14, CBOSA, i przywołana w uzasadnieniu wyroku literatura.

wobec osoby, której oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa, następnie zachował się odmiennie"[92].

W powyższej sprawie przyrzeczenie polegało na dokonanej przez organ (ministra sprawiedliwości) interpretacji przepisów ustawy, która to interpretacja – korzystna dla adresata rozstrzygnięcia i zakomunikowana przez udzielnie mu informacji – została następnie przez ten sam organ zakwestionowana. Płyną z tego dwa wnioski. Po pierwsze, obietnica złożona przez organ została tutaj ściśle powiązana z informacją udzielaną zainteresowanemu. W istocie, na co zwraca uwagę Z. Niewiadomski, koresponduje to z jeszcze do niedawna powszechnym sposobem postrzegania przyrzeczenia administracyjnego. Polegało ono na tym, że obywatel, składając wizytę w urzędzie, był informowany o możliwości załatwienia jakiejś sprawy w określony sposób. Tego rodzaju stwierdzenie było czymś więcej niż tylko informacją – stanowiło przyrzeczenie administracyjne wydania przyszłego aktu, najczęściej po spełnieniu wskazanych w przyrzeczeniu warunków. Jednakże kolejnym problemem była kwestia dotrzymywania przyrzeczeń złożonych przez organy administracji publicznej, a także dochodzenie roszczeń w przypadku ewentualnego niewywiązania się organu ze złożonej obietnicy[93]. Najpewniej właśnie wyeliminowanie tych problemów legło u podstaw prób instytucjonalizacji przyrzeczenia administracyjnego w projekcie zasad ogólnych postępowania administracyjnego[94]. Po drugie, wzmacnia to

[92] Wyrok SN z 5.08.1992 r., I PA 5/92, CBOSA.

[93] Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 213. W praktyce problematyczne może być rozróżnienie informacji urzędowych od przyrzeczeń administracyjnych. Zdaniem W. Tarasa, „pośród wielu sposobów różnicowania informacji i przyrzeczeń praktyczne znaczenie mają te z nich, które opierają się na założeniu, że każdy przypadek powinien być oceniany samodzielnie według całokształtu okoliczności towarzyszących dokonanej wypowiedzi", W. Taras, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 sierpnia 1992 r., sygn. akt PA 5/92*, OSP 1993/7–8, s. 325.

[94] Zgodnie z art. 19 ust. 1 projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, organ administracji publicznej, który złożył w formie pisemnej przyrzeczenie załatwienia w określony sposób sprawy jakiegokolwiek podmiotu, jest nim związany, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający

tezę, w myśl której przyrzeczenie administracyjne należy rozumieć szeroko i obejmować zakresem tego pojęcia także działania organów podejmowane poza postępowaniami sformalizowanymi, ale – jak podkreśla R. Sawuła – właśnie ze względu na brak unormowania części ogólnej prawa administracyjnego, przyrzeczenie administracyjne występuje tylko wtedy, gdy przepisy dopuszczają taką formę działania organów administracji publicznej[95].

W obowiązującym stanie prawnym jedną z kluczowych, być może najczęściej występujących, postaci przyrzeczenia administracyjnego jest promesa – rodzaj sformalizowanego aktu administracyjnego. Jest ona warunkowym aktem administracyjnym – przyrzeczeniem wydania decyzji administracyjnej (koncesji) – w którym organ zobowiązuje się do wydania w przyszłości koncesji o określonej treści, po spełnieniu przez adresata rozstrzygnięcia wskazanych w promesie warunków. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego konstrukcji promesy znajduje swoje uzasadnienie w zasadach ogólnych systemu prawa, a zwłaszcza w zasadzie zaufania obywateli do organów państwa, przewidywalności prawa czy prawa do dobrej administracji[96]. Sama promesa, zdaniem A. Panasiuka, „(...) może stać się ważnym elementem zwiększającym zaufanie obywateli do organów administracji państwowej, nie tylko w zakresie działalności gospodarczej, objętej koncesjonowaniem, lecz również w zakresie szeroko rozumianych stosunków administracyjnych”[97]. Wynika z tego, że naruszenie zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej będzie miało miejsce w sytuacji, gdy organ nie dotrzyma przyrzeczenia administracyjnego, w tym warunków

wykonanie przyrzeczenia. Natomiast w myśl art. 19 ust. 2 tego projektu, w przypadku niedotrzymania przez organ przyrzeczenia podmiot, który je otrzymał, jest uprawniony do żądania jego wykonania w określonym terminie, a jeżeli poniósł szkodę, służy mu roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w prawie cywilnym.

[95] R. Sawuła, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, z 12 marca 2002 r. (II SA/Wr 2356/00)*, „Samorząd Terytorialny” 2002/9, s. 60.

[96] M. Chlipała, *Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014/362, s. 50.

[97] A. Panasiuk, *Instytucja promesy w prawie polskim*, „Glosa” 1997/7, s. 9.

określonych w promesie[98]. Po uzyskaniu promesy adresat przyszłego rozstrzygnięcia może – w okresie poprzedzającym uzyskanie koncesji – podjąć niezbędne nakłady inwestycyjne i finansowe oraz wysiłki organizacyjne w celu zorganizowania swojej przyszłej działalności[99].

Odstąpienie przez organ od warunków określonych w promesie może zniweczyć wysiłki organizacyjne podjęte przez jej adresata i w konsekwencji doprowadzić do zanegowania zaufania do władzy publicznej. Nie zawsze jednak organ zobowiązany jest dotrzymać przyrzeczenie administracyjne. Jak podkreśla I. Lipowicz, „promesa decyzji zwiększa pewność prawną, ale nie reguluje jej w sposób ostateczny – organ może jeszcze wycofać się z rozstrzygnięcia"[100]. Następuje to najczęściej w sytuacji, gdy nie zostały spełnione warunki wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, co daje asumpt do twierdzenia, że granice zaufania wyznacza tutaj obiektywny porządek prawny w postaci zarówno ustaw, jak i (wykonawczych) aktów podustawowych. Widać to szczególnie wyraźnie na gruncie uregulowań klasycznej promesy koncesji, a także pokrewnych prawnych form działania administracji. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy, a więc rozstrzygnięcia dającego możliwość realizacji planowanego przedsięwzięcia budowlanego[101]. Decyzja o warunkach zabudowy – jako promesa uprawniająca do uzyskania pozwolenia na budowę na określonych w niej warunkach – stanowi podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę i jest pierwszym etapem procesu inwestycyjno-budowlanego. Dopiero jednak w postępowaniu prowadzonym przez organy administracji architektoniczno-budowlanej następuje uszczegółowienie warunków

[98] Zob. S. Biernat, *Promesa koncesji* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 51.

[99] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 293–294.

[100] I. Lipowicz, *Dylematy zmiany*..., s. 33.

[101] Postanowienie NSA z 3.11.2016 r., II OZ 1250/16, CBOSA; tak też: wyrok NSA z 6.10.2015 r., II OSK 283/14, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 17.12.2013 r., II SA/Gd 719/13, CBOSA. Takiego przymiotu nie posiada natomiast projekt decyzji o warunkach zabudowy przygotowany zgodnie z wymogami art. 60 ust. 4 ustawy z 27.03.2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r. poz. 1073; tak w wyroku NSA z 15.07.2016 r., II OSK 2824/14, CBOSA.

inwestowania. Rozstrzygane są tutaj konkretne kwestie dotyczące wpływu planowanej inwestycji na sposób korzystania z nieruchomości sąsiedniej oraz jej zgodności z warunkami wynikającymi z odpowiednich przepisów ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane[102] oraz przepisów wykonawczych[103]. Jasne jest, że strona, składając wniosek o wydanie decyzji w przedmiocie warunków zabudowy, ma zaufanie, iż organowi znane są przepisy prawa w sprawach związanych z jego właściwością i że będzie działał w zgodzie z tymi przepisami[104]. Ale nie oznacza to, że po pierwsze, strona zawsze uzyska decyzję o warunkach zabudowy zgodną z jej oczekiwaniami, po drugie, iż finalnie nie zmienią się lub zostaną zmodyfikowane szczegółowe parametry inwestycji (np. usytuowanie budynku na nieruchomości)[105]. Decyzja o warunkach zabudowy przesądza o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie, ale jej ustalenia nie muszą w pełni antycypować ostatecznego kształtu tej inwestycji. Odstąpienie od tych warunków przez organy administracji architektoniczno-budowlanej ze względu na niespełnienie wymogów Prawa budowlanego lub rozporządzeń wykonawczych[106] nie jest równoznaczne z naruszeniem zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

4. Publiczne prawa podmiotowe

Analiza zasady budzenia zaufania byłaby niepełna bez uwzględnienia tego zagadnienia w kontekście publicznych praw podmiotowych. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo, chodzi tutaj o próbę rozstrzygnięcia, czy dyrektywa postępowania nakazująca organom administracji publicznej prowadzenie procesu administracyjnego w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej może zostać sklasyfikowana jako

[102] Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.

[103] Zob. np. wyroki NSA: z 27.06.2013 r., II OSK 398/12, CBOSA; z 7.02.2014 r., II OSK 2151/12, CBOSA; z 7.09.2016 r., II OSK 3016/14, CBOSA.

[104] Wyrok WSA w Warszawie z 22.10.2014 r., IV SAB/Wa 163/14, CBOSA.

[105] Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2006 r., II SA/Gd 127/06, CBOSA.

[106] Przede wszystkim rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

publiczne prawo podmiotowe jednostki. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych należy do kanonu instytucji prawa administracyjnego[107], co uzasadnia umiejscowienie tych rozważań w bieżącym rozdziale pracy.

Omawiana instytucja została ukształtowana, podobnie jak ochrona zaufania, w krajach niemieckojęzycznych w wyniku powstania i rozwoju sądownictwa administracyjnego, a wcześniej idei państwa prawa (*Rechtsstaat*), które „(...) zaczęło określać drogi i granice swojego działania i tym samym określało sferę prawnie chronionej swobody obywateli. Zakreślano granice indywidualnego rozwoju, a publiczne prawa podmiotowe stawały się miernikami przedmiotowego porządku prawnego i regulowały życie społeczne, a zwłaszcza stosunek państwa do obywateli, przez wymuszanie na państwie (a ściślej na władzy publicznej – państwowej lub samorządowej) respektowania ustanowionego przez to państwo porządku prawnego"[108].

Publiczne prawa podmiotowe jawią się jako dynamiczna instytucja prawa administracyjnego, której percepcja, a także treść ewoluowały w poglądach doktryny i były zdeterminowane zarówno obowiązującym systemem ustrojowo-politycznym, jak i sposobem pojmowania administracji publicznej oraz prawa administracyjnego (koncepcje podmiotowe i przedmiotowe)[109]. Już w obrębie samej genezy tej konstrukcji można zauważyć jej istotne przeobrażenia. Prawa podmiotowe publiczne, jak wskazuje M. Zimmermann, zastępują bowiem pierwotnie teorię praw dobrze nabytych, ale od momentu pojawienia się doktryny państwa prawnego oznaczają po prostu publicznoprawne uprawnienia uregulowane w aktach normatywnych. Działający w interesie powszechnym parlament stanowi przepisy ustawowe, które następnie wykonuje administracja publiczna i w tym sensie normy prawa publicznego (administracyjnego) są nośnikiem publicznych praw podmiotowych[110]. Wyraźna nierównorzędność w stosunkach między administracją publiczną

[107] Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 90.

[108] M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 80.

[109] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 48 i dalej.

[110] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 57–59.

a obywatelami na rzecz tej pierwszej wymaga utworzenia sądownictwa administracyjnego, które powstaje „(...) zasadniczo dla ochrony wszelkich prawa podmiotowych jednostki w dziedzinie prawa publicznego. Skoro jednak źródłem wszelkiego prawa jest ustawa – dawne ujęcie prawa podmiotowego z okresu walki z państwem policyjnym stało się bezprzedmiotowe. Każde uprawnienie jednostki przyznane w ustawie jest tu przedmiotem ochrony”[111].

Odejście od państwa absolutystycznego na rzecz państwa prawnego skutkowało z jednej strony zaprzestaniem postrzegania państwa w kategoriach ideologicznych, sytuujących je *de facto* ponad prawem, z drugiej natomiast strony ukształtowaniem jakościowo nowych relacji państwo – obywatel, w których władza publiczna poddana została obowiązującemu prawu[112]. Wspomniana relacja, w myśl tzw. triady Bernatzika, mogła przyjąć postać jednej z trzech różnych sytuacji: interesu faktycznego, interesu prawnego lub prawa podmiotowego. W tym układzie określony podmiot legitymował się interesem faktycznym, jeżeli w danej sytuacji (aktualnej lub przyszłej) odnosił bezpośrednią korzyść wskutek działań lub zaniechań organu władzy publicznej. Jednocześnie ta kategoria interesu nie dawała podstaw do roszczeń prawnych i jako taki interes faktyczny nie był prawnie chroniony. Szczególny rodzaj interesu faktycznego – jego kwalifikowaną formę – stanowił interes prawny. Działanie organu polegało tutaj na weryfikacji, czy interes prawny należy uwzględnić, i zasadniczo organ odmawiał jego uwzględnienia wyłącznie w sytuacji, gdy istniały przemawiające za tym okoliczności[113]. Natomiast „organ administracji, mając do czynienia z publicznym prawem podmiotowym, jest prawnie zobowiązany do postąpienia zgodnie z jego treścią. Obywatel może żądać od administracji podjęcia określonego działania lub powstrzymania się od działania, a w razie odmowy może wnieść skargę do sądu administracyjnego”[114].

---

[111] M. Zimmermann, *Pojęcie administracji...*, s. 59.

[112] M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992/1–2, s. 3.

[113] P. Przybysz, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 126.

[114] P. Przybysz, *Publiczne prawa...*, s. 126.

Analizowana instytucja prawa administracyjnego była przedmiotem szczególnego zainteresowania doktryny oraz judykatury międzywojennej, co wynikało głównie stąd, że dopuszczalność zaskarżenia rozstrzygnięcia administracyjnego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego uzależniono od wykazania naruszenia konkretnego publicznego prawa podmiotowego. Ten stan rzeczy uległ daleko idącym zmianom wraz ze zmierzchem II Rzeczypospolitej. Mimo że w okresie PRL publiczne prawa podmiotowe nie zostały całkowicie wypchnięte poza nawias dyskursu naukowego, to jednak zainteresowanie tą konstrukcją wyraźnie się zmniejszyło, a niekiedy nawet przedstawiciele ówczesnej jurysprudencji negowali potrzebę jej istnienia jako instytucji prawnej. Wynikało to z braku sądowej kontroli administracji państwowej przy jednoczesnej – w gruncie rzeczy rewolucyjnej – zmianie postrzegania relacji państwo–obywatel (uspołecznienie, supremacja interesu kolektywnego nad interesami indywidualnymi itd.). W konsekwencji publiczne prawa podmiotowe były postrzegane jako instytucje niedające się pogodzić z ówczesnymi podstawami aksjologicznymi i normatywnymi ustroju państwowego i w związku z tym nie przystawały – jako konstrukcja jurydyczna – do sytuacji prawnej jednostki[115].

Swoisty renesans w percepcji tego zagadnienia nastąpił dopiero po transformacji ustrojowej. Obecnie dostrzegalne są zróżnicowane sposoby pojmowania publicznych praw podmiotowych. Koncepcja ta, na co zwraca uwagę A. Wróbel, cieszy się jednak większym zainteresowaniem doktryny prawa konstytucyjnego aniżeli prawa administracyjnego. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz judykaturze Trybunału Konstytucyjnego ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym pojęcie publicznych praw podmiotowych służy do określania praw konstytucyjnych. Po drugie, doktryna prawa administracyjnego, analizując status i pozycję prawną jednostki, zamiast konstrukcją publicznych praw podmiotowych, posługuje się raczej kategorią interesu prawnego[116]. Uwzględniając ten aspekt, a także

[115] A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 350.

[116] A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 350.

ewolucję podejść do omawianej konstrukcji, na gruncie prawa administracyjnego przyjmuje się, że „spośród wielu koncepcji publicznych praw podmiotowych najtrafniejsza wydaje się ta najszersza, ściśle wiążąca się z istotą prawa podmiotowego w ogóle, zawierająca w sobie elementy naturalnoprawne. Nie przekreśla ona faktu, że podstawowym warunkiem bytu publicznego prawa podmiotowego jest jego potwierdzenie przez ustawodawcę albo wyraźne nadanie czy utworzenie. Tylko te prawa podmiotowe, o których ustawodawca wypowiedział się w powyższy sposób, zyskują charakter praw publicznych jako szczególnej grupy praw podmiotowych"[117].

W tak szerokie ujęcie publicznych praw podmiotowych dobrze wpisuje się – również bardzo pojemna semantyczne i zarazem podkreślająca znaczenie interesu prawnego – definicja tej konstrukcji, zgodnie z którą „publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać"[118]. W tym ujęciu można wyróżnić dwie zasadnicze płaszczyzny publicznych praw podmiotowych. Pierwsza z nich obejmuje sytuacje, w których określony podmiot legitymujący się publicznym prawem podmiotowym kreuje swoim zachowaniem obowiązek działania organu władzy publicznej. Będzie to miało miejsce np. w przypadku, gdy jednostka, domagając się udostępnienia informacji publicznej, powoduje konieczność jej udostępnienia przez właściwy podmiot władzy publicznej[119]. Druga płaszczyzna analizowanego zagadnienia sprowadza interpretację publicznych praw podmiotowych do konstrukcji jurydycznych lub pewnego rodzaju korzyści przysługujących jednostkom, które mogą być przez nie egzekwowane, nawet jeżeli wymaga to obligatoryjnego działania organu (np. zabezpieczenie socjalne ze strony państwa)[120].

[117] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa*..., s. 82.

[118] J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 501.

[119] Zob. K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2012/1, s. 113.

[120] K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres*..., s. 114.

Publiczne prawa podmiotowe bywają typologizowane z uwzględnieniem rozmaitych kryteriów, ale najbardziej powszechny i zarazem podstawowy podział obejmuje dualne wyodrębnienie podmiotowych praw publicznych ze względu na kryterium treści. Daje on podstawę do wyróżnienia publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej i negatywnej. Pierwsza z grup obejmuje prawa podmiotowe, które polegają na roszczeniu podmiotów (jednostek) uprawnionych wobec władzy publicznej, aby przyznała ona tym podmiotom przysługujące im świadczenia lub zapewniła korzystanie z uprawnień. Natomiast publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej polegają na roszczeniu uprawnionych podmiotów do tego, by władza publiczna nie wkraczała w sferę przyznanych im wolności[121].

Przedstawiciele doktryny wskazują na różne sposoby uzasadniania publicznych praw podmiotowych, z których fundamentalne wydają się dwa: ich wewnętrzne oraz zewnętrzne uzasadnienia. Pierwsza grupa – uzasadnienia wewnętrzne – jest niejednorodna i dotyczy, jak twierdzi A. Wróbel, samego systemu prawnego, obejmując m.in. stanowienie norm prawnych będących źródłem publicznych praw podmiotowych ze względu na obowiązek wykonywania umów międzynarodowych w zakresie praw człowieka lub harmonizacji porządku krajowego z porządkiem międzynarodowym, w tym z prawem UE. Istotnym komponentem tego rodzaju uzasadnień jest tworzenie podstaw dla praw podmiotowych w judykaturze (aktywizm sędziowski), czy to w formie zupełnie nowych praw podmiotowych, czy przez ich wywodzenie z już zastanych publicznych praw podmiotowych[122]. Gdy idzie o uzasadnienia zewnętrzne wobec systemu prawnego (uzasadnienia pozaprawne), to także i tutaj można wskazać na niehomogeniczne względy, z których podstawowe znaczenie przypisuje się racjom aksjologicznym, tzn. przekonaniu, że fundamentem publicznych praw podmiotowych są wartości społeczne, religijne lub moralne, w tym np. „(...) demokracja, pluralizm, tolerancja i szacunek, sprawiedliwość proceduralna, praworządność, pewność prawa, zaufanie, itd."[123]

[121] M. Stahl, *Publiczne prawo...*, s. 82.
[122] A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 351–352.
[123] A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 352.

Zatem zaufanie stanowi (zewnętrzne) uzasadnienie publicznych praw podmiotowych, ale jest ono jednocześnie istotnym elementem ich ochrony. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, na poziomie norm ustawy zasadniczej, podkreśla się ścisłe i bezpośrednie powiązanie zasady zaufania z zasadą praw dobrze nabytych[124], której istotę stanowi „(...) zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych oraz ich ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy i wydanych w wyniku realizacji praw podmiotowych"[125]. Z zasady ochrony zaufania wynika obowiązek respektowania publicznych praw podmiotowych oraz zagwarantowanie uzyskania prawa podmiotowego w przyszłości, po spełnieniu wymaganych przesłanek (ekspektatywa[126]). Ponadto polski sąd konstytucyjny podkreśla, że istota zasady ochrony zaufania przesądza o zakazie wstecznego działania prawa, w każdym razie gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa[127]. Ta gwarancyjna funkcja ochrony zaufania w kontekście publicznych praw podmiotowych jest dostrzegana w prawie podatkowym. Także i tutaj przyjmuje się, że „zakres treściowy zasady budowania zaufania do państwa wypełniany jest (...) subzasadą ochrony praw, które podatnik nabył w sposób niewadliwy. Istotny charakter tej zasady przejawia się w gwarancji bezpieczeństwa, z tym

[124] Druga z wymienionych zasad jest komponentem pierwszej zasady, przy czym, jak pamiętamy, w perspektywie historycznej ochrona praw nabytych służyła ochronie zaufania.

[125] Ł. Wieczorek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowania*, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008, s. 36.

[126] W ślad za judykaturą Trybunału Konstytucyjnego, w orzecznictwie sądów administracyjnych ekspektatywa określana jest mianem prawa podmiotowego tymczasowego i wskazuje się tutaj, że zachodzi ona „(...) w sytuacji, kiedy do powstania prawa podmiotowego wymagane jest spełnienie kilku przesłanek (elementów stanu faktycznego). Nabycie określonego prawa podmiotowego następuje dopiero z chwilą spełnienia wszystkich wymaganych przesłanek. Z chwilą spełnienia pierwszej przesłanki powstaje tzw. oczekiwanie prawne danego podmiotu na uzyskanie prawa podmiotowego. Tymczasowy charakter tego oczekiwania stanowi uzasadnienie przyznania mu ochrony, niezależnie od tej, z której korzystają prawa podmiotowe ostatecznie ukształtowane", wyrok NSA z 12.12.2006 r., I OSK 200/06, CBOSA.

[127] Zob. wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK ZU 1999/3, poz. 40.

że prawa podmiotowe – zarówno te już uzyskane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, jak i oczekiwane (uzasadnione oczekiwanie prawne) – powinny podlegać szczególnej ochronie"[128].

Zasada zaufania służy ochronie publicznych praw podmiotowych, w tym ich formom tymczasowym (oczekiwaniom prawnym), ale zasadnicze pytanie brzmi, czy sama zasada budzenia zaufania może zostać uznana za źródło tych praw lub, inaczej mówiąc, czy zasada budzenia zaufania w postępowaniu administracyjnym jest publicznym prawem podmiotowym. Taką możliwość w odniesieniu do pochodnych zasad demokratycznego państwa prawa, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa, zdają się dopuszczać, a w każdym razie nie wykluczać, przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego[129]. Z drugiej strony, jak wskazuje K. Ślebzak, powołując się na ustalenia doktryny prawa niemieckiego, problematyka wyinterpretowywania podmiotowego prawa publicznego do ochrony zaufania (w tym przypadku z klauzuli demokratycznego państwa prawa) jest zagadnieniem niezmiernie kontrowersyjnym. Oś tego sporu stanowi podział państwa prawa na jego aspekt podmiotowy i przedmiotowy. O ile nie ma zasadniczych nieporozumień co do aspektu przedmiotowego, z którego „(...) wynika obowiązek ciągłości i pewności porządku prawnego", o tyle „problem pojawia się w związku z aspektem podmiotowym, w przypadku którego chodzi o ustalenie, na ile z przedmiotowej powinności wynika podmiotowe prawo jednostki w zakresie ochrony zaufania (...)"[130]. Część przedstawicieli doktryny oraz judykatura Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, podzielając ten pogląd, wywodzi, że określone podmioty mogą ufać, że ich zgodne z prawem działanie (postępowanie) zostanie uznane przez władze publiczne, zaś nakaz ciągłości i pewności porządku prawnego „(...) przekształca się, ze względu na konieczność uwzględniania indywidualnych interesów, w prawo podmiotowe do ochrony zaufania, które skierowane jest na trwałość regulacji prawnych oraz

[128] A. Drywa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014, s. 99.

[129] Zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *Artykuł 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 113–114.

[130] K. Ślebzak, *Ochrona...*, s. 144.

pewność działań państwa"[131]. Akcentuje się tu integralny związek pewności prawa z podmiotowym prawem do ochrony zaufania. Przeciwne stanowisko opowiada się za niedopuszczalnością wywodzenia z klauzuli państwa prawa podmiotowego prawa do ochrony zaufania, co ma być spowodowane tym, że klauzula państwa prawa jest zbyt ogólna i w konsekwencji „(...) nie nadaje się do tak dalekiej konkretyzacji, aby mogła być uznana za źródło prawa podmiotowego"[132].

W judykaturze polskich sądów administracyjnych istnieją orzeczenia, w których składy orzekające jednoznacznie wiążą zasadę budzenia zaufania z publicznym prawem podmiotowym. Przykładowo w wyroku NSA z 19.11.2014 r., I OSK 523/14[133], wydanym w sprawie ze skargi na bezczynność organu, stwierdzono, że „podstawowym obowiązkiem organu pełniącego nie tylko funkcje odwoławcze, jest takie zorganizowanie pracy, aby obowiązki procesowe organu nie schodziły na plan dalszy i nie powodowały wieloletnich zaległości w rozpoznawaniu odwołań stron. Stan taki powoduje bowiem trwałe zaprzeczenie jednego z podstawowych praw podmiotowych, a mianowicie prawa do budzącego zaufanie praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy (...)"[134]. Pokazuje to, że rozważany problem nie ma wyłącznie charakteru teoretycznego.

Uważam, że zasadę budzenia zaufania w brzmieniu nadanym jej przepisem art. 8 § 1 k.p.a. trudno utożsamić z publicznym prawem podmiotowym. Przemawiają za tym następujące przyczyny. Po pierwsze, podobnie jak w przypadku ochrony zaufania na gruncie niemieckiej klauzuli państwa prawa, wydaje się, że zasada ogólna polskiego postępowania administracyjnego posiada nazbyt generalne brzmienie i trudno wywieść z niej źródło publicznego prawa podmiotowego. W mojej ocenie nie zmienia tego ostatnia nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, w wyniku której ustawodawca zobowiązał organy administracyjne do prowadzenia postępowania, kierując się zasadami proporcjonalności,

[131] K. Ślebzak, *Ochrona...*, s. 145.
[132] K. Ślebzak, *Ochrona...*, s. 145.
[133] CBOSA.
[134] Tak też: wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2015 r., I SAB/Wa 261/15, CBOSA.

bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 *in fine* k.p.a.). Po drugie, elementem konstytuującym publiczne prawo podmiotowe jest roszczenie, a więc „(...) instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności (...)"[135]. Patrząc na przepis art. 8 § 1 k.p.a. z tej perspektywy, trudno uznać, żeby obywatel mógł skutecznie domagać się od organu prowadzącego postępowanie administracyjne, by czynił to w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Czym innym jest możliwość wyeliminowania indywidualnego aktu administracyjnego ze względu na naruszenie zasady budzenia zaufania, nawet jeżeli stanowiła ona wyłączną podstawę uchylenia tego aktu, czym innym zaś domaganie się przez obywatela, aby organ w sposób niekwestionowany prowadził postępowanie, budząc zaufanie do władzy publicznej i – w efekcie – zaspokoił w tym zakresie roszczenie adresata rozstrzygnięcia[136]. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że uzyskanie rozstrzygnięcia administracyjnego o treści zgodnej z żądaniem jego adresata powołującego się na art. 8 § 1 k.p.a. jest praktycznie niemożliwie, gdyż trudno mówić tutaj o uprawnieniu zakodowanym w treści rzeczonej normy.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że obecnie zasada budzenia zaufania obejmuje swoim zakresem także dyspozycję art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Wyrażona w tym przepisie zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nakłada na organ obowiązek wnikliwego rozważenia i szczegółowego wyartykułowania przyczyn, dla których organ rozstrzygnął sprawę w sposób odmienny od dotychczas utrwalonej praktyki, a przez to niezgodny z oczekiwaniami strony (stron). Zarazem rodzi się pytanie, czy po stronie podmiotów legitymujących się interesem prawnym jest to równoznaczne z publicznym prawem podmiotowym do kreowania przez organy decyzji, które

[135] W. Jakimowicz, *Publiczne prawo...*, s. 247.
[136] Zob. P. Przybysz, *Publiczne prawa...,* s.127.

wpisują się w ich utrwaloną praktykę orzeczniczą. Sądzę, że również i na to pytanie należy odpowiedzieć przecząco.

Warto w tym kontekście przywołać pogląd J. Zimmermanna, który wprawdzie został sformułowany przed dodaniem do treści zasady budzenia zaufania art. 8 § 2 k.p.a., ale – w mojej ocenie – pozostaje nadal aktualny. Uwzględniając koncepcję triady Bernatzika (publiczne prawa podmiotowe – interes prawny – interes faktyczny), Autor lokuje uzasadnione oczekiwania jako swoiste ogniwo pośrednie między interesem prawnym a interesem faktycznym, w każdym razie poza sferą wierzchołka tej triady, tj. publicznych praw podmiotowych. Takie spozycjonowanie uzasadnionych oczekiwań wynika stąd, że „z jednej strony nie mają one jedynie charakteru czysto faktycznego, nie polegają tylko na całkowicie subiektywnym mniemaniu, że «coś mi się od władzy administracyjnej należy» i dlatego nie można powiedzieć, że pokrywają się z pojęciem interesu faktycznego, chronionego wprawdzie, lecz słabo przez przepisy prawa administracyjnego. Z drugiej strony są to oczekiwania niemające pokrycia w obowiązującej normie praw, co powoduje, że nie można ich utożsamić z interesem prawnym”[137].

Nie sądzę więc, aby w obowiązującym stanie prawnym koncepcja uzasadnionych oczekiwań mogła zostać uznana za (formalne) prawo podmiotowe. Strona, powołując się na art. 8 § 2 k.p.a., nie może bowiem żądać od organu, aby podjął on rozstrzygnięcie o oznaczonej treści. Jakkolwiek przedmiotowa norma zdaje się wzmacniać pozycję jednostki wobec organu administracyjnego, to nie daje ona dostatecznych podstaw do skutecznego roszczenia mającego na celu uzyskanie decyzji zgodnej z treścią tego prawa. O ile bowiem indywidualizacja charakteru spraw administracyjnych nie wyklucza ich tożsamości stanu prawnego, o tyle trudno w przypadku różnych spraw administracyjnych mówić o pełnej tożsamości stanu faktycznego, nawet jeżeli ustawodawca *explicite* zastrzega, że chodzi o rozstrzyganie spraw w takim stanie faktycznym. A zatem trudno tutaj wskazać obowiązek działania organu, który przesądzałby jednocześnie o możliwości skutecznego żądania, powstającego po stronie adresata decyzji, polegającego na oczekiwaniu, że jego sprawa

[137] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 97.

zostanie załatwiona w sposób zgodny z dotychczasową praktyką orzeczniczą organu. Ponadto, skoro przedmiotowa zasada nie stanowi źródła interesu prawnego, to tym bardziej nie istnieje możliwość, aby została ona przekształcona w publiczne prawo podmiotowe. Dlatego zasada budzenia zaufania w jej szerokim znaczeniu (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.) nie może stanowić i nie stanowi źródła publicznego prawa podmiotowego.

5. Refleksje końcowe

Przeprowadzone rozważania potwierdzają wstępne założenie badawcze, zgodnie z którym zarówno uznanie administracyjne, jak i przyrzeczenie administracyjne należą do tych instytucji (konstrukcji) prawa administracyjnego, które wydają się szczególnie mocno powiązane z zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Istota uznania administracyjnego, przynależącego do sfery władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej, sprowadza się do wyboru rozstrzygnięcia przez podmiot administrujący spośród co najmniej dwóch wskazanych przez ustawodawcę możliwości. Sposób, w jaki organ rozstrzyga sprawę dokonując tego wyboru, determinuje poziom zaufania do władz publicznych – podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie normy upoważniającej do uznania jest narzędziem realizacji dyrektywy postępowania określonej w art. 8 k.p.a., ale także sposób, w jaki organ korzysta z uznania, może prowadzić do jej naruszenia.

W szczególności jako sprzeczne z zasadą zaufania należy wskazać działanie organu polegające na dowolności (niejasności) rozstrzygnięcia, braku wszechstronnego oraz dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy czy rozstrzygnięcia przekraczającego granice uznania administracyjnego. W konsekwencji taka realizacja uznaniowej normy kompetencyjnej narusza zasadę wyrażoną w art. 8 k.p.a., podważając zaufanie do władz publicznych, i odwrotnie – można przyjąć, że zaufanie do tych władz zostało wygenerowane, jeżeli organ wydał optymalny, możliwie najdogodniejszy akt administracyjny, czyniąc to w granicach uznania i uwzględniając przy tym całokształt okoliczności faktycznych oraz prawnych sprawy.

Zaufanie jest zinstytucjonalizowanym czynnikiem określającym zewnętrzne granice uznania administracyjnego. Ograniczenia kształtowania rozstrzygnięć swobodnych aktów administracyjnych wyznaczają, jako dyrektywy wyboru konsekwencji: na poziomie ustawy zasadniczej – wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa; na poziomie ustaw zwykłych (k.p.a.) – zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Wybór spośród dopuszczonych przez ustawodawcę rozstrzygnięć powinien być optymalny, w sposób możliwie najbardziej pełny uwzględniający (respektujący) interes społeczny i słuszny interes obywateli.

W sytuacji gdy w normie upoważniającej do uznania ustawodawca posłużył się zwrotami lub pojęciami prawnie niedookreślonymi, podstawowe znaczenie dla realizacji zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ma ustalenie ich właściwej treści. Organ precyzujący treść tych pojęć zobowiązany jest przy tym uwzględniać czynniki normatywne oraz pozanormatywne, w tym powszechnie podzielane wartości (interesy), między innymi zaufanie obywateli do organów państwa (władz publicznych).

Znaczący wpływ na budzenie zaufania do władz publicznych ma także konstrukcja przyrzeczenia administracyjnego. Jeżeli zaufanie definiujemy jako oczekiwanie podmiotu administrowanego, że jego sprawa zostanie załatwiona w sposób kompetentny oraz zgodny z podjętymi wcześniej przez organ deklaracjami – a takie rozumienie tego pojęcia przyjęliśmy na łamach niniejszego opracowania – to przyrzeczenie organu jest tym zagadnieniem, które może wygenerować wysoki poziom zaufania do władz publicznych. W mojej ocenie dotyczy to zarówno przyrzeczeń podejmowanych w ramach postępowań sformalizowanych, jak i poza nimi. Natomiast niedotrzymanie przyrzeczenia przez organ stanowi naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Nie każde odstępstwo od warunków określonych w przyrzeczeniu będzie automatycznie przesądzało o winie organu w poderwaniu tego zaufania. W sytuacji gdy konieczność modyfikacji lub nawet odstępstwa

od warunków zawartych w przyrzeczeniu wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, rolą organu jest takie uzasadnienie rozbieżności między przyrzeczeniem a treścią finalnego rozstrzygnięcia sprawy, które wyraźnie wykaże, iż rzeczywiście zaistniały przesłanki uzasadniające nieodzowność odstąpienia od pierwotnie deklarowanej obietnicy.

Rozdział VI

ZASADA BUDZENIA ZAUFANIA DO WŁADZY PUBLICZNEJ – UJĘCIE KOMPARATYSTYCZNE

1. Wstęp

Zasady prawne oraz normy, w tym ich zbiory, składają się na określony system prawny. Pojęciu systemu prawa przypisuje się wiele różnych znaczeń, spośród których dwa posiadają znaczenie podstawowe: system-typ oraz system konkretny. Pierwsze pojęcie, system-typ, oznacza zespół cech charakterystycznych dla porządków prawnych określonego rodzaju. Natomiast system konkretny to ogół norm, które obowiązują w określonym czasie, w określonym państwie[1].

Różne systemy „(...) prawne – niezależnie od różnic w ich historycznym rozwoju, w budowie systematyczno-teoretycznej i w stylu ich praktycznego stosowania – dochodzą do jednakowych lub bardzo zbliżonych rozwiązań podobnych zjawisk społecznych"[2]. Zagadnieniem wspólnym dla wielu porządków prawnych jest zasada ochrony zaufania, która występuje w nich w charakterze zasady konstytucyjnej bądź ogólnej zasady prawa[3].

---

[1] L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 67.

[2] K. Zwiegert, *Problemy metodologiczne*..., s. 49.

[3] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa*..., s. 65.

W tej części pracy przeprowadzono analizę prawnoporównawczą zasady ochrony zaufania. W piśmiennictwie wskazuje się, że „(...) bezpośrednim celem naukowym w badaniach i pracach prawnoporównawczych powinno być przede wszystkim ustalenie istnienia i zakresu cech wspólnych porównywalnym instytucjom prawnym, a istotnych dla realizacji funkcji danych instytucji”[4]. Tak rozumiany cel – identyfikacja tożsamych lub zbliżonych instytucji wyróżniających się porównywalnymi funkcjami – przyświecał wywodom ujętym w niniejszym rozdziale.

Pozostając przy problemach metodologicznych, należy podkreślić, że zakres stosowania metody komparatystycznej jest zdeterminowany przedmiotem analizy, która – zdaniem H. Rota – może być prowadzona zasadniczo na trzech różnych płaszczyznach. Po pierwsze, przedmiotem porównań mogą być pojedyncze reguły (przepisy) prawne lub ich wyodrębnione grupy (mikrokomparystyka prawnicza). Po drugie, porównywane mogą być akty stosowania prawa jako konsekwencje prawne określonego rodzaju stanów faktycznych. Po trzecie, przedmiotem tego rodzaju badań można uczynić całe systemy prawne (makrokomparystyka prawnicza)[5].

Podstawowym problemem pojawiającym się w badaniach prowadzonych metodą komparatystyczną jest dokonanie wyboru materiału analitycznego (sprecyzowanie pola badawczego) oraz, co nie mniej istotne, określenie kryteriów tego wyboru. W monografii – na poziomie makro (systemy-typy) – uwzględniono koncepcje ochrony zaufania występujące w prawie kontynentalnym oraz precedensowym (anglosaskim). W szczególności dokonano analizy zasady ochrony zaufania w prawie niemieckim lub szerzej – niemieckojęzycznym. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że – jak zauważa A. Skóra – „(...) nawiązywanie do dorobku niemieckojęzycznej nauki prawa administracyjnego (...), jest w naszym kraju tradycją sięgającą okresu międzywojennego. Dorobek ten wywarł znaczący wpływ na rozwój polskiej myśli administracyjnoprawnej oraz na kształt aktów normatywnych. Wystarczy wspomnieć,

[4] S. Rozmaryn, *Z teorii badań i prac prawnoporównawczych*, „Państwo i Prawo” 1966/6, s. 400.

[5] H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1992, s. 42.

że polski model postępowania administracyjnego w silnym stopniu oparty jest na rozwiązaniach przyjmowanych w austriackiej nauce prawa administracyjnego. Aktualnie obowiązujący w naszym kraju kodeks postępowania administracyjnego odwołuje się bowiem – przez rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym – do kodyfikacji austriackiej z 1925 r."[6].

Zasada ochrony zaufania wywodząca się niemieckojęzycznych porządków prawnych (*Vertrauensschutz*) legła u podstaw ochrony zaufania charakterystycznego dla systemu *common law*. Dlatego nieodzowne było przeprowadzenie analizy *legitimate expectations*, zwłaszcza że – obok m.in. *Vertrauensschutz* – wywarły one przemożny wpływ na zasadę ochrony zaufania widoczną na gruncie prawa Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że prawo Unii Europejskiej należy obecnie do głównych czynników wpływających na rozwój prawa krajowego[7], konieczne było także uwzględnienie ochrony zaufania we wspólnotowym (unijnym) systemie prawnym. Wszak polskie prawo, a prawo administracyjne w szczególności, poddane jest dynamicznemu procesowi europeizacji – oddziaływania prawa europejskiego na prawo państw europejskich i odwrotnie, tj. wpływu krajowych porządków prawnych na prawo unijne (europeizacja w układzie wertykalnym)[8]. Choć proces ten dotyczy przede wszystkim administracyjnego prawa materialnego, to jednak nie pozostaje on bez wpływu także na postępowanie administracyjne, zwłaszcza w kontekście stosowania prawa[9].

---

[6] A. Skóra, *Współuczestnictwo*..., s. 26.

[7] Zob. W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 13. Wbrew pozorom proces europeizacji nie dotyczy wyłącznie materialnego prawa administracyjnego, ale także – choć pośrednio – prawa procesowego.

[8] A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 11–12.

[9] M. Niedźwiedź wskazuje tutaj na pośredni wpływ prawa europejskiego na postępowanie regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem autorki, „(...) w nielicznych tylko przypadkach prawo europejskie wywarło wprost wpływ na treść k.p.a. Potrzeby dokonania niektórych zmian upatrywano w konieczności dostosowania lub wzmocnienia standardów europejskich odnośnie do niektórych aspektów postępowania administracyjnego. W omawianym kontekście europeizacji krajowych procedur szczególnie istotny jest wpływ prawa unijnego na stosowanie postanowień

W piśmiennictwie przyjmuje się, że zasada ochrony zaufania jest utrwalona także we francuskim porządku prawnym, gdzie funkcjonuje w formie *confiance légitime*[10]. Dlatego istotne poznawczo wydaje się prześledzenie tej zasady w prawie Republiki Francuskiej chociażby ze względu na fakt, że pojawiają się tutaj interesujące odmienności względem innych koncepcji ochrony zaufania (np. przeniesienie ciężaru ochrony zaufania na normy oraz instytucji ustaw zwykłych, co *ipso facto* oznacza brak tak wyraźnego, jak w przypadku polskiej lub niemieckiej koncepcji, jej zakotwiczenia w normach ustawy zasadniczej[11]).

2. *Vertrauensschutz*

Zaczynamy od *Vertrauensschutz*, gdyż koncepcja ochrony zaufania do państwa (władzy publicznej) pojawia się chronologicznie najwcześniej w niemieckojęzycznych porządkach prawnych i tutaj należy doszukiwać się genezy tej zasady, przyswajanej następnie i rozwijanej – obok innych rodzajów systemów prawnych – także przez odrębne typy systemów.

Na wstępie zauważmy, że sama doktryna niemieckiego prawa administracyjnego upatruje pierwotnych źródeł omawianej zasady w regulacjach prawa karnego, a ściślej w tych normach kodeksów kryminalnych z przełomu XVIII i XIX stulecia, które przesądzały, że nowe przepisy nie mogły być stosowane do przestępstw popełnionych przed ich obowiązywaniem. Następnie – ten pochodzący z czasów Imperium Rzymskiego zakaz rektroaktywności prawa – został rozciągnięty na inne dziedziny prawne i powiązany z doktryną *Rechtsstaat*. Od mniej więcej połowy XIX w., a więc w czasie najbardziej dynamicznego rozkwitu rewolucji przemysłowej, a także w wyniku I wojny światowej nastąpiło – z wyjąt-

Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z obowiązkiem organów stosujących prawo zapewnienia pełnej skuteczności prawu unijnemu (europeizacja stosowania)", M. Niedźwiedź, *Przekształcenia prawa o postępowaniu administracyjnym i postępowania egzekucyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 749–750.

[10] Zob. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 72.

[11] Zob. Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje...*, s. 51.

kiem prawa karnego – wyraźne odejście od tej koncepcji, podyktowane w głównej mierze teoriami pozytywistycznymi, dopuszczającymi jej ustawowe ograniczenia. Zasadniczy zwrot w podejściu do koncepcji *Vertrauensschutz* przyniósł upadek III Rzeszy i uchwalenie ustawy zasadniczej RFN, wraz z ujętymi w niej prawami podstawowymi, a także praktyka orzecznicza sądownictwa administracyjnego oraz konstytucyjnego. Na pierwszy plan wysunęła się wówczas zasada państwa prawa wraz z powszechnie oczekiwaną zasadą pewności prawa oraz ochrony zaufania[12].

W najbardziej generalnym ujęciu zasada *Vertrauensschutz* oznacza, że każdy, kto pokłada ufność w legalności rozstrzygnięć władz publicznych, powinien podlegać ochronie[13]. Podobnie jak w przypadku polskiego prawa, niemiecka zasada ochrony zaufania na poziomie konstytucyjnym wywodzona jest z klauzuli państwa prawnego unormowanej w art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 zd. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.[14] W ocenie H. Schneidera, zasada ochrony zaufania stanowi, wraz z legalizmem oraz sprawiedliwością, integralny element klauzuli państwa prawnego[15].

Tym samym nie posiada ona statusu autonomicznej, *explicite* wysłowionej w treści konstytucji zasady prawnej, lecz funkcjonuje w niemieckim porządku prawnym jako zasada pochodna. Jednocześnie klauzula pań-

[12] K. Rennert, *Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht. Vortrag anlässlich des Seminars zum Vertrauensschutzder Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACAEurope) am 21. April 2016 in Vilnius, Litauen*, http://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert.pdf, s. 2–3.

[13] M. Schröder, *Administrative Law in Germany* [w:] *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A comparative analysis*, red. R. Seerden, F.A.M. Stroink, Groningen 2002, s. 119.

[14] W myśl art. 20 ust. 1 tego aktu normatywnego Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 zd. 1 porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać republikańskim, demokratycznym i socjalnym zasadom państwa prawa w znaczeniu niniejszej Ustawy Zasadniczej.

[15] Zob. H. Schneider, *Der Vertrauensschutz im deutechen Zivilprozeß* [w:] *Festrchrift für Hans Schima zum 75. Geburtstag*, red. H.W. Fasching, W. Kralik, Wien 1969, s. 367–368.

stwa prawa nie jest wyłącznym źródłem zasady *Vertrauensschutz* – w obrębie samej ustawy zasadniczej RFN oraz wykształconej na jej gruncie judykatury, zwłaszcza sądów prawa publicznego, istnieją współtworzące jej źródła normy oraz konstrukcje prawne.

Zdaniem M. Kamińskiego można wyodrębnić kilka różnych podstaw prawnokonstytucyjnej ochrony zaufania jednostki. Po pierwsze, jest to recypowana z prawa prywatnego zasada dobrej wiary (*Grundsatz von Treu und Glauben*). Początkowo stosowana w niemieckim sądownictwie administracyjnym, była następnie aplikowana przez sądownictwo konstytucyjne i oznacza działanie organów władzy publicznej, w tym legislatywy, zgodne z podjętymi wcześniej zobowiązaniami oraz deklaracjami prawodawczymi. Po drugie, jest to sama zasada demokratycznego państwa prawnego (*Rechtsstaatsprinizp*), na której konstrukcję składają się rozpoznane w praktyce orzeczniczej Federalnego Sądu Konstytucyjnego bardziej szczegółowe elementy, takie jak m.in. bezpieczeństwo prawne (*Rechtssicherheit*) w jego ujęciu subiektywnym, tj. podmiotowo-prawnym. Istota bezpieczeństwa prawnego polega na zapewnieniu obywatelom przewidywalności skutków prawnych nakazów i zakazów prawnych (w tym administracyjnych) oraz gwarancji, że podjęte przez nich zgodne z prawem działania zostaną – ze wszystkimi konsekwencjami jurydycznymi – uznane przez władze publiczne. Warto ponadto podkreślić, że immanentnym komponentem bezpieczeństwa prawnego jest prawo podmiotowe jednostki do ochrony jej pozycji prawnej opartej na zaufaniu. Po trzecie, ochrona zaufania wiązana jest – przynajmniej przez część nauki prawa niemieckiego – z zasadą państwa socjalnego (*Sozialstattsprinzip*). W tym przypadku w piśmiennictwie nie ma jednak pełnej zgody co do tego, czy zasada państwa socjalnego stanowi rzeczywiste podstawy ochrony zaufania. Z jednej strony prezentowany jest pogląd, że implikowane *Sozialstattsprinzip* bezpieczeństwo socjalne wymaga ochrony indywidualnych sytuacji prawnych opartych na zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z drugiej natomiast strony kwestionuje się wzajemny związek omawianych konstrukcji, już to ze względu na fakt, że zasada państwa socjalnego, z racji jej programowego charakteru, nie może stanowić bezpośrednich podstaw praw jednostek, już to z uwagi na fakt, iż realizacja zawartego w niej programu koliduje z dążeniem jednostek do ustabilizowania stanu prawnego, co w natu-

ralny sposób wyklucza przyjęcie jej jako podstawy ochrony zaufania. Po czwarte, zasada ochrony zaufania wynika z konstytucyjnych praw podstawowych (*Grundrechte*), ale równocześnie jej granice wyznacza tutaj zakres tych praw. Nie wszystkie z nich mogą stanowić podstawy ochrony zaufania, co daje asumpt do twierdzenia, że w systemie prawnym RFN rola publicznych praw podmiotowych w ochronie zaufania jest jedynie pomocnicza wobec konstrukcji państwa prawnego[16].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niejednoznaczny charakter zależności występujących między zasadą ochrony zaufania a innymi elementami konstrukcji demokratycznego państwa prawa. Przegląd piśmiennictwa dokonany przez Z. Kmieciaka wskazuje, że o ile wśród przedstawicieli niemieckiej (oraz szwajcarskiej) jursyprudencji nie budzi wątpliwości fakt, iż konstrukcja pewności prawnej wynika z zasady praworządności, o tyle nie jest do końca jasny stosunek tej pierwszej do zasady ochrony zaufania. Istnieje bowiem pogląd, zgodnie z którym zasada pewności prawnej należy – obok zasady legalności – do kluczowych elementów zasady praworządności wyznaczających ramy ochrony zaufania[17]. Podkreśla się ponadto, że zasada *Vertrauensschutz* realizuje odmienne cele aniżeli pewność prawna. Pierwsza z nich ma bowiem na celu promowanie pewności i zaufania do rozstrzygnięć administracji publicznej. Może być ona stosowana nawet wbrew ustawodawstwu, co stanowi potencjalnie największe wyzwanie dla pewności prawnej[18]. Widoczne jest także odmienne stanowisko traktujące zasady pewności prawnej oraz zaufania jako równorzędne. Gdy dochodzi między nimi do konfliktu, podmiot stosujący prawo musi wyważyć interes indywidualny oraz interes publiczny, uwzględniając przy tym okoliczności właściwe danej sprawie[19].

[16] M. Kamiński, *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 51–57.

[17] Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje...*, s. 50–51 i przywołana tam literatura.

[18] Zob. P. Reynolds, *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*, Public Law, Vol. 2011, s. 341.

[19] Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje...*, s. 51 i przywołana tam literatura.

Niezależnie od powyższych dylematów w nauce prawa niemieckiego – a zwłaszcza prawa konstytucyjnego – zasada ochrony zaufania do państwa i prawa występuje najczęściej w kontekście zmian normatywnych oraz zagadnień intertemporalnych[20]. Świadczy to o znaczeniu, jakie ma *Vertrauensschutz* dla legislatywy, ale nie można zapominać, że jest ona jedną z kluczowych zasad, które powinny być stosowane przy wykonywaniu administracji publicznej. E. Schmidt-Aßmann zalicza zasady ochrony zaufania oraz bezpieczeństwa prawnego do wzorców norm działania administracyjnego, oznaczających „(...) normatywne orientacje dla działań administracji w sensie sięgającym ponad zgodność z prawem, ukierunkowanym na słuszność"[21]. Autor wskazuje konieczność przewartościowania dotychczasowego sposobu rozumienia omawianej zasady. Jego zdaniem *Rechtssicherheit*, jak też *Vertrauensschutz* „(...) stają się obecnie skuteczne przede wszystkim stosownie do specyfiki zakresu, np. podczas uchylania aktów administracyjnych, gwarantowania planu lub wstecznej mocy obowiązującej norm. Ogólnie ujmowana dogmatyka musi jednak zostać odnaleziona w pewnym powiązaniu bezpieczeństwa prawnego z zasadą przeciwną elastyczności prawa. Niemieckie prawo administracyjne podkreślało dotychczas zbyt jednostronnie aspekty ochrony zaufania. Inne porządki prawne, a także prawo WE są w tym względzie bardziej powściągliwe"[22].

Bezpieczeństwo prawne oraz ochrona zaufania należą do materialnych wzorców norm działania administracji[23]. Także zasada *Vertrauensschutz* uregulowana na poziomie ustawy zwykłej[24], tj. w treści przepisów niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym[25], służy ochronie materialnoprawnej podmiotów administrowanych[26]. Jest ona powiązana

[20] M. Kamiński, *Zasada ochrony...*, s. 140.

[21] E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 397.

[22] E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo...*, s. 400.

[23] E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo...*, s. 398.

[24] Zob. M. Schröder, *Administrative Law...*, s. 119.

[25] Ustawa o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) z 25.05.1976 r., BGBl. 1976 I, s. 1253 i 2003 I, s. 102, dalej: VwVfG.

[26] Por. G. Nolte, *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, „The Modern Law Review" 1994/57, s. 195.

z zagadnieniem wykonalności aktów administracyjnych (*Bestandskraft des Verwaltungsaktes*) wydawanych w postępowaniach sformalizowanych przez organy administracyjne. Niemiecki ustawodawca wprowadza ogólną zasadę, zgodnie z którą akt administracyjny obowiązuje w obrocie prawnym, dopóki nie zostanie cofnięty lub odwołany, względnie nie zostanie uchylony w inny sposób lub wygaśnie wskutek upływu czasu (§ 43 ust. 2 VwVfG).

Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, że ustawodawca dopuszcza ograniczenia mocy obowiązującej aktów administracyjnych. Dotyczy to – poza aktami legalnymi – także aktów dotkniętych wadliwością, które – z punktu widzenia przepisów VwVfG – można ująć w dwie zasadnicze grupy: akty skuteczne prawnie oraz akty pozbawione skuteczności. Pierwsza z wyodrębnionych grup obejmuje akty zachowujące moc obowiązującą do momentu ich uchylenia. Natomiast w drugiej grupie znajdują się akty, które były prawnie bezskuteczne już od chwili ich wydania, a zatem weryfikacja ich skuteczności polega na deklaratoryjnym stwierdzeniu nieważności[27].

Przepisy § 48 VwVfG statuują instytucję cofnięcia niezgodnego z prawem (wadliwego), ale zarazem skutecznie prawnego aktu administracyjnego[28]. W świetle § 48 ust. 1 zd. 1 VwVfG niezgodny z prawem akt (ostateczny) może zostać uchylony – na zasadzie uznania administracyjnego – w całości, w części, retrospektywnie lub ze skutkiem na przyszłość. Jeżeli mocą aktu administracyjnego jego adresatowi przyznano (potwierdzono) uprawnienia bądź korzyść administracyjnoprawną, to w myśl § 48 ust. 1 zd. 2 VwVfG cofnięcie tego aktu jest możliwe wyłącznie pod warunkami określonymi w § 48 ust. 2–4 VwVfG. Akty uprawniające, o których mowa w § 48 ust. 1 zd. 2 VwVfG, są różnicowane ze względu na treść i – stosownie do § 48 ust. 2 VwVfG – dzielą się na akty przyznające świadczenia (rzeczowe lub finansowe) oraz inne akty administracyjne (np. pozwolenia, koncesje). Rzeczony przepis, kluczowy

[27] M. Kamiński, *Instytucja cofnięcia (Rücknahme) wadliwych aktów administracyjnych w niemieckiej ustawie o postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2006/9, s. 55.

[28] M. Kamiński, *Instytucja cofnięcia...*, s. 55.

dla niemieckiej koncepcji ochrony zaufania[29], wyłącza dopuszczalność cofnięcia niezgodnego z prawem, lecz przyznającego świadczenie aktu administracyjnego w sytuacji, gdy strona zaufała trwałości aktu i jej zaufanie, po rozważaniu interesu publicznego w cofnięciu tego aktu, zasługuje na ochronę. Krótko mówiąc: „decyzje o świadczeniach pieniężnych nie mogą być uchylane jeśli uprawniony oparł swoje zaufanie na treści aktu i to zaufanie jest godne ochrony"[30].

Z literalnego brzmienia § 48 ust. 2 zd. 2 VwVfG wynika, że zaufanie zasługuje na ochronę, jeżeli adresat aktu wykorzystał przyznane mu świadczenie lub wydał dyspozycje majątkowe, których nie można cofnąć lub których cofnięcie skutkowałoby poniesieniem nieuzasadnionych strat. Jest to zasada, która nie obowiązuje bezwzględnie i doznaje ograniczeń usprawiedliwiających wyłącznie ochronę praw nabytych i – w konsekwencji – ochronę zaufania do państwa. Cofnięcie wadliwego aktu uprawniającego dopuszcza dyspozycja § 48 ust. 2 zd. 3 VwVfG, przesądzając, że adresat aktu administracyjnego nie może skutecznie powoływać się na ochronę zaufania w trzech enumeratywnie wymienionych przypadkach. Pierwszy z nich przewiduje niedopuszczalność cofnięcia aktu, jeżeli został on wydany w wyniku wprowadzenia w błąd, groźby lub przekupstwa. Drugi dotyczy sytuacji, w których doszło do wydania aktu na podstawie istotnego zaniedbania polegającego na podaniu nieprawdziwych lub niekompletnych faktów. Natomiast trzecia przesłanka znajduje zastosowanie, jeżeli adresat aktu miał świadomość jego niezgodności z prawem lub niezgodność aktu nie była mu znana ze względu na rażące zaniedbanie. W ostatnim ze stypizowanych przypadków akt administracyjny jest cofany ze skutkiem *ex tunc*. Dopuszczalność uchylenia uprawniającego aktu administracyjnego wchodzi w grę dopiero wówczas, gdy organ stwierdzi, iż nie zaszła żadna z wymienionych wyżej przesłanek[31].

---

[29] Zob. J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania...*, Warszawa 2016, s. 35.

[30] H. Maurer, *Zasada ochrony praw nabytych w prawie państwowym i administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 470.

[31] V. Götz, *Zasada ochrony praw nabytych. Uwagi o uchylaniu niezgodnych z prawem uprawniających aktów administracyjnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administra-*

Problematykę cofnięcia innych niż przyznające świadczenia aktów administracyjnych normuje § 48 ust. 3 VwVfG, zgodnie z którym cofnięcie tego rodzaju aktu administracyjnego jest równoznaczne z koniecznością zrekompensowania przez organ poniesionych przez stronę strat. Podstawą wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym jest ustalenie istnienia związku przyczynowego między stratami materialnymi spowodowanymi cofnięciem aktu a zaufaniem do trwałości aktu, jeśli tylko, biorąc pod uwagę interes publiczny, to zaufanie zasługiwało na ochronę. Oznacza to, że „wobec uchylania aktów tej kategorii zmienia się normatywna metoda ochrony zaufania uprawnionego obywatela do państwa i prawa stosowanego przez organy administracyjne. W miejsce ochrony trwałości (*der Bestandsschutz*) aktu administracyjnego przyznającego określone prawa lub prawnie istotne korzyści zostaje wprowadzona ochrona majątkowa (*der Vermögensschutz*) w postaci odszkodowania"[32]. Przedmiotem regulacji § 48 VwVfG jest więc ochrona istniejącego zaufania[33], zaś sama instytucja cofnięcia niezgodnego z prawem aktu administracyjnego została wypracowana jako swoisty kompromis między zasadą legalizmu z jednej strony oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego nakazującą ochronę zaufania do wydanych aktów administracyjnych przez ochronę praw nabytych lub innych korzyści z drugiej strony[34].

Trzeba jeszcze – w kontekście koncepcji *Vertrauensschutz* – zwrócić uwagę na instytucję odwołania zgodnych z prawem aktów administracyjnych. W tym przypadku zasada ochrony zaufania jest istotnym czynnikiem ograniczającym dopuszczalność eliminowania z obrotu prawnego legalnych aktów administracyjnych[35]. Przyjmuje się, że odwołanie aktu jest możliwe w następujących sytuacjach: 1) po jego wydaniu nastąpiła zmiana stanu faktycznego lub normatywnego w ten sposób, że pierwotny akt administracyjny przestał odpowiadać prawu; 2) stan

cyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 196.

[32] M. Kamiński, *Instytucja cofnięcia*..., s. 60.

[33] Zob. F. Kopp, U. Ramsauer, *Verwaltungsvertahrensgesetz; VwVfG. Kommentar*, München 2000, s. 1040.

[34] Por. V. Götz, *Zasada ochrony*..., s. 196.

[35] M. Kamiński, *Instytucja cofnięcia*..., s. 58.

faktyczny lub normatywny pozostaje wprawdzie bez zmian, ale w ocenie organu administracyjnego decyzja stała się niepotrzebna lub niecelowa[36].

Także w przypadku instytucji odwołania prawidłowego aktu administracyjnego niemiecki ustawodawca dokonuje normatywnej dyferencjacji, uzależniając przesłanki eliminacji aktu od jego charakteru. Akty nakładające obowiązki na strony postępowań administracyjnych mogą być w każdym czasie odwołane, w całości lub w części, ze skutkiem *pro futuro*, chyba że kolejny akt miałby tę samą treść lub jeżeli z innych przyczyn odwołanie aktu jest niedopuszczalne (§ 49 ust. 1 VwVfG). Tymczasem akty uprawniające, w tym akty ostateczne, mogą zostać odwołane ze skutkiem na przyszłość, częściowo lub w całości, wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie, tj.: jeżeli pozwala na to przepis prawa lub zostało to zastrzeżone w samym akcie administracyjnym; gdy wiąże się to z obowiązkiem, którego strona nie spełniła lub nie spełniła w zastrzeżonym terminie; jeśli organ wskutek późniejszych faktów nie musiałby wydać aktu administracyjnego lub odwołanie aktu stanowiłoby zagrożenie dla interesu publicznego; jeżeli zmienił się stan prawny, a strona nie skorzystała z przyznanego jej w akcie administracyjnym uprawnienia lub nie nabyła świadczenia, a pozostawienie aktu w obrocie prawnym stanowiłoby zagrożenie dla interesu publicznego, i wreszcie w celu zapobieżenia lub usunięcia poważnej szkody dla dobra wspólnego (§ 49 ust. 2 pkt 1–5 VwVfG).

Utrata mocy obowiązującej przez akt administracyjny następuje od chwili jego cofnięcia, chyba że organ wskaże inny termin (§ 49 ust. 4 VwVfG). Natomiast z punktu widzenia ochrony zaufania fundamentalne znaczenie ma § 49 ust. 6 VwVfG stanowiący, że w przypadkach określonych w § 49 ust. 2 pkt 3–5 VwVfG adresat aktu może wystąpić do organu z wnioskiem o pokrycie szkód poniesionych wskutek zaufania do trwałości tego aktu, jeżeli jego zaufanie zasługuje na ochronę. Przeprowadzona analiza instytucji cofnięcia i odwołania aktów administracyjnych uregulowana w przepisach VwVfG daje asumpt do twierdzenia, że „(...) ustawodawca niemiecki, nie bez związku z ustaleniami odnoszącymi się do sfery prawa konstytucyjnego, stworzył dojrzałą, rozbudowaną

[36] H. Maurer, *Zasada ochrony*..., s. 471.

koncepcję ochrony zaufania w jej aspekcie proceduralnym. Na tle respektowanych w innych systemach idei i założeń prawnych wyróżnia się ona spójnością i wysokim stopniem szczegółowości (...)"[37].

3. *Confiance légitime*

Nieco inaczej ochrona zaufania przebiega w prawie francuskim. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że francuski porządek prawny tradycyjnie podchodzi z rezerwą do ograniczania działalności władzy wykonawczej (administracji publicznej) ze względu na konieczność ochrony zaufania[38]. Jest to najpewniej spowodowane wynikiem ściśle przestrzeganego rozdziału władz, ukształtowanego jeszcze w okresie monarchii absolutnej, szczególnie mocno podkreślanego w przypadku rozdzielenia kompetencji między władzę wykonawczą oraz władzę sądowniczą[39]. Prawdopodobnie m.in. właśnie z tej przyczyny ochrona uzasadnionych oczekiwań w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez judykaturę sądów prawa UE, nie jest powszechnie aprobowana we francuskim prawie administracyjnym[40].

Nie oznacza to, że w porządku prawnym V Republiki Francuskiej ochronę zaufania poddaje się skrajnej marginalizacji. Nie posiada ona wprawdzie tutaj tak wyraźnego umocowania konstytucyjnego jak koncepcja

[37] A. Kubiak, *Republika Federalna Niemiec* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 324–325. M. Kamiński podkreśla, że „(...) w państwie prawa należy (...) przyjąć zasadę, że zaufanie obywatela do pierwotnej oceny legalności i skuteczności aktów prawnych, wydanych przez organy tego państwa, wymaga prawnokonstytucyjnej ochrony. Dla obywatela bowiem bezpieczeństwo prawne oznacza w pierwszej kolejności zapewnienie ochrony zaufania do państwa i prawa (zasada *Vertrauensschutz*)", M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania konstytucyjnej ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2007/9, s. 64–65.

[38] J. Schwarze, *The role of the European Court of Justice in Shaping Legal Standards for Administrative action in the Member States: a Comparative Perspective* [w:] *Judical Review in European Union Law*, red. D. O'Keeffe, The Hague–London–Boston 2000, s. 453.

[39] Zob. J. Borkowski, *Francja* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 161–162.

[40] Por. J. Schwarze, *The role*..., s. 454.

Vertrauensschutz w ustawie zasadniczej RFN, jednak jest wywodzona z ogólnej zasady bezpieczeństwa prawnego (*sécurité juridique*) i jako jej element znajduje zastosowanie zwłaszcza na gruncie zagadnienia trwałości aktów administracyjnych[41]. Wynika stąd, że w prawie francuskim źródła zasady *confiance légitime* są osadzone w koncepcji bezpieczeństwa prawnego i wobec tego tutaj należy poszukiwać kluczowych wzorców ochrony zaufania.

Punkt wyjścia rozważań stanowi konstatacja, w myśl której podstawowe znaczenie dla francuskiego systemu prawnego – w tym prawa administracyjnego oraz działania i funkcjonowania administracji publicznej – mają ogólne zasady prawa (*Principes généraux du droit français*). Charakterystyczną cechą tych zasad jest brak ich kodyfikacji oraz to, że nie zostały one *explicite* wysłowione w treści żadnej z obwiązujących ustaw. Niemniej jednak muszą one być uwzględniane w procesie stosowania prawa, chyba że ustawodawca wprowadza w tym zakresie wyraźne wyłączenia lub ograniczenia. Geneza *Les Principies* sięga Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. oraz Konstytucji IV Republiki Francuskiej (1946 r.). W swojej praktyce orzeczniczej odwołuje się do nich – w szczególności od końca II wojny światowej – *Conseil d'État*, jako najwyższy organ sądownictwa administracyjnego, a także francuska Rada konstytucyjna (*Conseil constitutionnel*). W doktrynie nie budzi wątpliwości, że w katalogu tych zasad znajduje się bezpieczeństwo prawne[42].

Zasada *sécurité juridique* jest więc wywodzona z Deklaracji praw człowieka i obywatela i – w ocenie M.O. Dutheillet de Lamothe – konstytuują ją dwa elementy. Pierwszym z nich jest pojęcie bezpieczeństwa, które mocą art. II Deklaracji zostało zaliczone wraz z własnością, wolnością

[41] Zob. Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje...*, s. 51. W doktrynie istnieje również pogląd utożsamiający bezpieczeństwo prawne z uzasadnionymi oczekiwaniami. Zdaniem W. Morawskiego, *le principe de confiance légitime* „(...) niewiele różni się od bezpieczeństwa prawnego (*la sécurité juridique*), przywoływanej często w dyskusji nad konsekwencjami skorzystania z interpretacji w literaturze belgijskiej i francuskiej, W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego. Zmiana oficjalnego stanowiska organu władzy publicznej lub organizacji międzynarodowej w zakresie interpretacji prawa podatkowego i celnego*, Warszawa 2012, s. 64–65.

[42] P. Birkinshaw, *European Public Law*, London 2003, s. 127.

i prawem oporu przeciwko uciskowi do naturalnych i nieprzedawnialnych praw człowieka. Ponadto bezpieczeństwo urzeczywistnia wyrażona w art. VII Deklaracji koncepcja *habeas corpus* („Nikt nie może być oskarżony, zatrzymany ani więziony bez podstaw prawnych określonych w ustawie i z zachowaniem form przez nią wskazanych"). Drugim istotnym zagadnieniem genetycznie współtworzącym *sécurité juridique* jest pojęcie gwarancji poszanowania praw zawarte w art. XVI Deklaracji[43].

Bezpieczeństwo prawne, w znaczeniu używanym na gruncie prawa francuskiego, polega na zapewnieniu ochrony obywatelom przed negatywnymi skutkami regulacji, które powinny być dostępne, zrozumiałe oraz przewidywalne. U podstaw tej zasady leży założenie, zgodnie z którym obywatele nie powinni mieć większych trudności w ustaleniu, co jest prawem dozwolone, a co zakazane. W tym celu obowiązujące normy powinny być jasne i zrozumiałe, zaś ustawodawca powinien dążyć do ustabilizowania stanu normatywnego m.in. przez powstrzymywanie się od jego zbyt częstych zmian. Do obiektywnych elementów zasady *sécurité juridique* należą transparentność, koherentność oraz stabilność rządów prawa. Wymaga ona rozstrzygania spraw na podstawie i w granicach prawa oraz minimalizacji władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej[44]. Omawiana zasada ma silne podstawy ontologiczne[45], gdyż przedstawiciele francuskiej doktryny, głownie teorii i filozofii prawa oraz prawa konstytucyjnego, stoją na stanowisku, iż prawo, które nie zapewnia bezpieczeństwa stosunków stanowiących przedmiot jego regulacji, przestaje być prawem[46]. Widać wyraźnie, że koncepcja *sécurité juridique* znajduje zastosowanie przede wszystkim w procesie prawotwórczym,

[43] M.O. Dutheillet de Lamothe, *La sécurité juridique: Le point de vue du juge constitutionnel (exposé fait par M. Olivier Dutheillet de Lamothe, membre du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, le 20 septembre 2005*, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf, s. 1.

[44] E. Traversa, D. Modonesi, *Les principes de sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime en droit douanier et fiscal Une source d'inspiration pour les autres branches du droit européen*, „Revue du Droit de l'Union Européenne" 2015/2, s. 263–264.

[45] Por. F. Grech, *Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français*, http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLC/C-grech_T2.pdf, s. 1–5.

[46] Zob. J. Boulouis, *Quelques observations à propos de la sécurité juridique*, Mélanges Pescatore 1987, s. 53.

wymagając od ustawodawcy ograniczania retroaktywności aktów normatywnych, jasności prawa oraz jego normatywności – wszak przepisy pozbawione walorów normatywnych są niekonstytucyjne[47].

Dopiero zarysowana powyżej istota konstrukcji *sécurité juridique* pozwala określić zasadę *confiance légitime*, która postrzegana jest jako subiektywny element tej pierwszej[48]. Formalne uznanie – co podkreśla się w piśmiennictwie – koncepcja ochrony uzasadnionych oczekiwań zyskała (jako ważny aspekt sprawy *Freymuth*[49]) dopiero w początku lat 90. XX w. W 1992 r. francuski rząd wprowadził regulacje ograniczające import określonych rodzajów odpadów z Niemiec do Francji, przy czym niektóre rodzaje tych odpadów były importowane przez przedsiębiorstwo *Freymuth*. Wyjątki od zakazu importu odpadów przewidywały jego dopuszczalność w sytuacji, gdy istniał plan sprzedaży oraz utylizacji odpadów. Jednakże tego rodzaju plan wówczas nie obowiązywał, co doprowadziło do utraty – zdaniem przedsiębiorstwa – jednej trzeciej jego dochodów i uzasadniało przyznanie zadośćuczynienia. Zarazem wcześniejsza ustawa z 1975 r. dopuszczała ograniczenia w imporcie, eksporcie oraz tranzycie pewnych rodzajów odpadów lub uregulowanie ich bądź ujęcie w umowie zawartej między państwami. Natomiast ustawa z 1990 r. wprowadziła obowiązek uzyskania zgody na przywóz odpadów, ale nie zabraniała importu ich określonych rodzajów. Przedsiębiorstwu przyznano stosowne zezwolenia na import. W ocenie Trybunału Administracyjnego w Strasburgu przedsiębiorstwo *Freymuth* poniosło straty z powodu naruszenia zasady *confiance légitime* przez zmianę ustawy z 1990 r., która weszła do obrotu prawnego ze skutkiem bezpośrednim, bez przepisów przejściowych[50].

---

[47] M.O. Dutheillet de Lamothe, *La sécurité juridique*..., s. 8.

[48] E. Traversa, D. Modonesi, *Les principes*..., s. 263.

[49] TA Strasbourg 8/12–94 Freymuth AJDA 1995, 555.

[50] L.N. Brown, J. Bell, J.-M. Galabert, *French Administrative Law*, Oxford 1998, s. 235–236. Wymaga podkreślenia, że, po pierwsze, w sprawie *Freymuth* trybunał administracyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na niezawinionej odpowiedzialności administracyjnej, a po drugie – przedmiotowe orzeczenie trybunału zostało uchylone w postępowaniu odwoławczym, tak S. Schønberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2000, s. 115.

Zaproponowane z sprawie *Freymuth* ujęcie ochrony uzasadnionych oczekiwań jest zbliżone do polskiej koncepcji bezpieczeństwa i pewności prawa, które – zgodnie z ugruntowaną judykaturą TK – przejawiają się w stabilności porządku prawnego dającej podstawę do projektowania przyszłych działań obywateli oraz kształtowania własnych stosunków życiowych. Nie chodzi tutaj o niezmienność czy petryfikację przepisów prawa powszechnie obowiązującego, co wydaje się niemożliwe, ale raczej o gwarantującą zaufanie do ustawodawcy przewidywalność stanowionego prawa, poszanowanie istniejących stosunków prawnych, jak również niedokonywanie arbitralnych, rewolucyjnych zmian stanu normatywnego. Tak rozumiana stabilizacja systemu prawnego zapewnia bezpieczeństwo prawne i przekłada się na wzrost zaufania w stosunkach państwo – obywatel. W polskim porządku prawnym zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne[51]. Podobna sytuacja ma miejsce w prawie francuskim, gdzie z bezpieczeństwa i pewności prawa jest wywodzona – w formie zasady pochodnej – koncepcja *confiance légitime* jako instytucja ochrony zaufania w prawie administracyjnym. Pozwala to sformułować uogólnienie, że zarówno w Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w Republice Francuskiej bezpieczeństwo prawne jest istotnym punktem wyjścia w budowie i ochronie zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Skoro *confiance légitime* jest zasadą pochodną względem bezpieczeństwa prawnego, to zakres znaczeniowy obu tych koncepcji nie pokrywa się w stopniu całkowitym i można tutaj wskazać na różnicujące je elementy. W ocenie S. Calmes istnieje pięć kryteriów pozwalających dokonać delimitacji *confiance légitime* oraz bezpieczeństwa prawnego. Pierwszym z nich jest sfera normatywna. Bezpieczeństwo prawne dotyczy całego porządku prawnego i przez to koncentruje się na poziomie makro, natomiast ochrona uzasadnionych oczekiwań obejmuje wyłącznie aspekty normatywne tego porządku, ograniczając się do skali mikro. Drugim kryterium jest sfera personalna. Bezpieczeństwo i pewność prawa stanowią normy obiektywne, niekoniecznie odnoszące się do

[51] Wyrok TK z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK-A ZU 2007/3, poz. 27.

zindywidualizowanych podmiotów, podczas gdy *confiance légitime* służą ochronie konkretnych osób (podmiotów). Trzecie kryterium to stopień konkretności. O ile *sécurité juridique* ma wymiar głównie abstrakcyjny, o tyle stosowanie *confiance légitime* odnosi się do spraw skonkretyzowanych. Czwarte kryterium stanowi podmiotowy zakres ochrony – bezpieczeństwo i pewność prawa chronią interes powszechny, zaś *confiance légitime* służą ochronie interesów indywidualnych. I wreszcie piąte kryterium – indywidualizacja ochrony – polega na tym, że bezpieczeństwo prawne jest neutralne wobec interesów obywateli (może być wykorzystywane przez nich lub przeciwko nim), natomiast ochrona uzasadnionych oczekiwań wchodzi w grę w przypadku tych podmiotów, które czują się pokrzywdzone[52].

W myśl zasady *confiance légitime*, jeżeli władza publiczna postępuje w sposób budzący oczekiwania, wprowadzając przepis prawa lub podejmując indywidualne rozstrzygnięcie, a istnieją okoliczności, które czynią te oczekiwania uzasadnionymi, organ tej władzy powinien je w odpowiedni sposób uwzględnić oraz respektować[53]. Jednakże – w świetle judykatury Rady Stanu – *confiance légitime* nie należy, jako podstawowa reguła prawa UE wywodząca się z niemieckiego porządku prawnego, do oryginalnie rodzimych zasad prawa francuskiego. W efekcie w sytuacji, gdy podstawy rozstrzygnięcia nie opierają się na przepisach prawa UE, ochrona uzasadnionych oczekiwań nie powinna być uwzględniana przez podmioty stosujące prawo[54]. Oznacza to, że zakres aplikacji *confiance légitime* jest ograniczony w porównaniu do stosowania koncepcji *Vertrauensschutz* i nie rozciąga się na cały system norm i przepisów francuskiego prawa administracyjnego. W szczególności nie jest ona traktowana jako ogólna zasada prawa, co uzasadnia się jej nadmierną subiektywnością. Niemniej francuski porządek prawny posiada instru-

[52] S. Calmes, *Du prinicpie de protection de la confiance légitime en Droits Allemand, Communautaire et Francais*, Paris 2001, s. 167–171; podaję za: H. Ávila, *Certainty in Law*, Switzerland 2016, s. 260.

[53] Zob. J. Petit, *Le principe de confiance légitime en droit administratif français – Séminaire de droit administratif général*, https://www.yumpu.com/fr/document/view/17257014/le-principe-de-confiance-legitime-en-droit-administratif-francais, s. 1.

[54] Conseil d'Etat, 9 mai 2001, n° 211162, Société mosellane de tractions, zob. też P. Birkinshaw, *European...*, s. 127–128.

menty służące ochronie uzasadnionych oczekiwań, zwłaszcza w materii prawa podatkowego oraz planowania przestrzennego. Ponadto regulacje prawa francuskiego ograniczają możliwość cofnięcia decyzji administracyjnych przyznających korzyści wynikające z praw nabytych. Także szerokie ujęcie odpowiedzialności państwa za wyrządzone szkody stanowi, w niektórych przypadkach, podstawę dochodzenia zawiedzionych oczekiwań[55].

Obecnie zarysowują się także stanowiska akcentujące konieczność wzmocnienia szerszego stosowania *confiance légitime* jako wzorca sądowej kontroli działania administracji. Zwraca się bowiem uwagę, że zasada ta, w sposób dyskretny, wchodzi do obrotu prawnego za sprawą orzecznictwa *Conseil constitutionnel*[56]. Wobec tego nie jest wykluczone, że ewolucja aplikacji tej zasady doprowadzi do zwiększenia zakresu oraz częstotliwości jej stosowania.

4. *Legitimate expectations*

Wywodząca się z doktryny *Vertrauensschutz* ochrona uzasadnionych oczekiwań w znaczeniu nadanym jej w prawie precedensowym (*legitimate expectations*) jest jednym z istotnych czynników przesądzających o specyfice tego systemu-typu. Przedmiotowa koncepcja należy ponadto do kanonu zasad prawa Unii Europejskiej, które – zwłaszcza w aspekcie jego stosowania – wykazuje wprawdzie pewne cechy właściwe dla systemu *common law*, ale z drugiej strony trudno postrzegać je jako klasyczne prawo precedensowe[57].

W celu metodologicznego uściślenia należy poczynić zastrzeżenie, że z rozważań nad *legitimate expectations* wyłączamy system prawa admini-

[55] H.A. Mairal, *Legitimate Expectations and Informal Administrative Representations* [w:] *International Investment Law and Comparative Public Law*, red. S.W. Schill, Oxford 2010, s. 417.

[56] B. Delaunay, *La confiance légitime entre discrètement au Conseil constitutionnel*, Actualité Juridique Droit Administratif 2014, s. 649.

[57] Zob. M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 82.

stracyjnego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że mimo iż system amerykański posiada sądową kontrolę decyzji administracyjnych, to jednak prawo administracyjne USA nie zawiera kompleksowej doktryny ochrony uzasadnionych oczekiwań i – co do zasady – nie rozpoznaje się tutaj skarg przeciwko państwu, które najpierw rozbudziło, a następnie zawiodło takie oczekiwania[58].

Inne rozwiązania przyjęto w porządku prawnym Zjednoczonego Królestwa, gdzie koncepcja *legitimate expectations* jest jednym z czynników warunkujących uruchomienie kontroli działania organu administracji publicznej. Z. Kmieciak podkreśla, że podmiot, który zamierza kwestionować działanie brytyjskiej administracji publicznej, zwłaszcza na drodze sądowej, musi legitymować się wystarczającym interesem w danej sprawie. W tym celu należy wykazać, że, po pierwsze, sprawa ma charakter sporny, a więc administracja publiczna w sposób obiektywny naruszyła czyjeś prawa lub uczyniła niewłaściwy użytek ze swoich kompetencji oraz – po drugie – że to działanie administracji wpłynęło negatywnie na sytuację skarżącego, tj. albo na jego prawa, interesy, albo uzasadnione oczekiwania, przez pozbawienie go ochrony prawnej lub nałożenie nadmiernych ciężarów[59].

Mówiąc o rodowodzie koncepcji *legitimate expectations*, należy podkreślić, że omawiana instytucja powstała w wyniku ewolucji wykładni orzeczniczej pojęcia sprawiedliwości naturalnej (*natural justice*) i rozwijała się w głównej mierze w formie środków rozszerzających zakres ochrony proceduralnej w procesie podejmowania tych spośród decyzji władz publicznych, które wcześniej nie wymagały wysłuchania[60]. Zdaniem R. Thomasa pojęcie *legitimate expectations* funkcjonowało w prawie brytyjskim od dłuższego czasu. Pewne jest, że było ono widoczne w judykaturze już w 1881 r.

---

[58] A. Brown, *Justifying Compensation for Frustrated Legitimate Expectations*, „Law and Philosophy" 2011/30, s. 701.

[59] Z. Kmieciak, *Zjednoczone Królestwo* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010, s. 420.

[60] R.E. Rigs, *Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law*, „The American Journal of Comparative Law" 1988/3, s. 397–398. Podobnie: P. Craig, *Legitimate expectations: a conceptual analysis*, „Law Quarterly Review" 1992/108, s. 79–80.

Na przełomie XIX i XX w. *legitimate expectations* służyły wskazywaniu na nieprawidłowości przy zwiększaniu opodatkowania oraz intensyfikacji wykupywania przez państwo własności prywatnej spowodowanych wyraźnym wzrostem roli państwa. Analizowanym pojęciem posługiwał się także F.A. Hayek[61] w tworzonych przez siebie koncepcjach liberalizmu, przeciwstawiając chronione przez sądownictwo wartości wolnego społeczeństwa, w tym właśnie uzasadnione oczekiwania, działalności państwa opartej na przymusie[62].

Pierwotne znaczenie idei ochrony uzasadnionych oczekiwań odbiegało od obecnie obowiązującego sposobu percepcji tego zagadnienia wykształconego w systemie prawnym Zjednoczonego Królestwa w drugiej połowie dwudziestego stulecia. Aktualnie istota *legitimate expectations*, której w prawie brytyjskim przypisuje się także przymiot zasady prawa, polega na ochronie oczekiwań powstałych (rozbudzonych) wskutek szeroko rozumianych działań administracji publicznej. W grę wchodzą tutaj nie tylko akty stosowania prawa, ale także akty normatywne, co daje asumpt do twierdzenia, że przewodnią myślą *legitimate expectations* jest ochrona zaufania w postępowaniu administracyjnym oraz w procesie legislacyjnym[63]. Ochrona ta nie posiada wprawdzie charakteru absolutnego – administracja może od niej odstąpić ze względu na przemawiający za tym interes publiczny (np. zmianę/korektę polityki publicznej). Przyznanie prymatu interesowi publicznemu jest przedmiotem oceny sądowej kontroli działalności administracji[64]. W efekcie

[61] Wykładał ekonomię m.in. w Londynie, a przed II wojną światową przyjął obywatelstwo brytyjskie, zob. I.J. Lisa, *Friedrich August von Hayek*, BIATEC 2002/11, s. 20–23.

[62] R. Thomas, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford–Portland 2000, s. 46–47.

[63] S.W. Schill, *International Investment Law and Comparative Public Law* [w:] *International Investment Law and Comparative Public Law*, red. S.W. Schill, Oxford 2010, s. 164.

[64] S.W. Schill, *International Investment...*, s. 44. Jest to czynnik różnicujący *legitimate expectations* od konstrukcji prawa prywatnego, jaką jest *estoppel*. W najbardziej ogólnym ujęciu *estoppel* „(...) to mechanizm zapobiegający bezkarnemu zaprzeczaniu wcześniej złożonym oświadczeniom", J. Halberda, *Angielska doktryna promissory estoppel a polska klauzula nadużycia prawa*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2014/2, s. 396. Z kolei M. Zachariasiewicz i J. Zarałek wskazują, iż konstrukcja *estoppel* „(...) polega na tym, że strona stosunku prawnego nie może podnosić swych praw przeciwko

ochrona jednostki polega również na weryfikacji, czy rezygnacja przez administrację publiczną z realizacji zasady *legitimate expectations* na rzecz interesu publicznego była rzeczywiście uzasadniona. Zarazem wymaga podkreślenia, że organy mogą modyfikować swoją praktykę orzeczniczą i zmieniać kierunki rozstrzygnięć w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, a sądy dokonujące kontroli ich działalności powinny wykazywać się pewną powściągliwością i do pewnego stopnia ustępować organom w ich działaniu[65]. W efekcie „(...) ta powściągliwość, którą sądy muszą okazywać, może uniemożliwiać im decydowanie o tym, czy jest rzeczą właściwą przekreślanie przez organ administracyjny uzasadnionych oczekiwań"[66].

Początkowo ochronę uzasadnionych oczekiwań w brytyjskim prawie administracyjnym kojarzono wyłącznie z uprawnieniami procesowymi, a więc z procesem aplikacji prawa. W sytuacji gdy doszło do naruszenia uzasadnionych oczekiwań, uruchamiano dodatkowe prawa proceduralne, takie jak np. prawo do bycia wysłuchanym. Obecnie zapewnia się ich materialnoprawną ochronę polegającą na egzekwowaniu indywidualnych oczekiwań wygenerowanych przez władze administracyjne[67]. Ponadto *legitimate expectations* osadza się w kontekście kompensacyjnym. W tym przypadku można domagać się naprawienia szkody, ale poniesionej jedynie przez nielegalne (*unlawful*) działanie administracji publicznej – w prawie brytyjskim praktycznie nie istnieje instytucja odpowiedzialności odszkodowawczej za straty spowodowane cofnięciem

drugiej stronie, która w uzasadniony sposób polegała na zachowaniu pierwszej i która na skutek tego zmieniła swą sytuację ze szkodą dla siebie", M. Zachariasiewicz, J. Zarałek, *Czy umowa arbitrażowa rozciąga się na podmioty powiązane ze spółką będącą stroną tej umowy?*, „Kwartalnik ADR" 2009/2, s. 166. W doktrynie i judykaturze nie kwestionuje się, że między tymi koncepcjami istnieją pewne podobieństwa. Jednakże w przypadku *legitimate expectations* kwestionowanie działalności administracji publicznej musi uwzględniać interes publiczny (*the interests of the general public*), do którego promocji ta administracja została powołana, zob. Lord Hoffman's opinion in R. (Reprotech Ltd.) v. East Sussex County Council, [2003] 1 W.L.R. 348.

[65] Zob. J. Supernat, *Zasada ochrony...*, s. 733.

[66] J. Supernat, *Zasada ochrony...*, s. 733.

[67] D. Barack-Erez, *The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectations Interests*, „European Public Law" 2005/4, s. 584.

legalnej (*lawful*), tj. mieszczącej się w granicach uprawnień, decyzji władz publicznych[68].

Przedstawiciele doktryny stoją na stanowisku, że uzasadnione oczekiwania nie mogą być efektywnie chronione wyłącznie na jednej z wyżej wymienionych płaszczyzn. Konieczne jest stosowanie kombinacji zasad proceduralnych, materialnych oraz kompensacyjnych w celu zachowania równowagi między legalnością działania administracji na rzecz interesu publicznego oraz zaspokajania interesów partykularnych (indywidualnych)[69]. U podstaw wieloaspektowej (mieszanej) koncepcji ochrony *legitimate expectations* leży przekonanie, zgodnie z którym „(...) oczekiwania powinny być chronione przez wzgląd na realizację zasady sprawiedliwości. Sprawiedliwość wymaga ochrony oczekiwań z dwóch powodów. Z jednej strony zawiedzenie oczekiwania może wyrządzić znaczne szkody osobie, która liczyła na jego spełnienie (teoria zaufania). Z drugiej strony oczekiwania stanowią centralne zagadnienie pewności prawa (...). Ochrona uzasadnionych oczekiwań promuje także zaufanie do władz publicznych, a tym samym sposobów postrzegania ich praworządności oraz skuteczności. Jednakże sprawiedliwość i zaufanie wymagają równoważenia z zasadą legalnego administrowania na rzecz interesu publicznego"[70].

W piśmiennictwie wyróżnia się kilka możliwych źródeł powstania, po stronie obywateli, uprawnień w postaci uzasadnionych oczekiwań. W pierwszej kolejności mogą one zostać wygenerowane przez zapewnienie podmiotu podejmującego decyzję (działanie), że nie zostanie ona podjęta bez uprzednich konsultacji lub wysłuchania zainteresowanego. Uzasadnione oczekiwania mogą również powstać w następstwie ugruntowanego działania administracji publicznej; wówczas zainteresowani przewidują, że organ postąpi w sposób zgodny z jego dotychczasową praktyką. I wreszcie istnieje wiele indywidualnych opinii sędziów niebędących precedensami sądowymi w rozumieniu systemu prawa

[68] S. Arrowsmith, *Civil Liability and Public Authorities*, South Humberside 1992, s. 241.

[69] S. Schønberg, *Legitimate Expectations...*, s. 1–2.

[70] S. Schønberg, *Legitimate Expectations...*, s. 237.

anglosaskiego (*dicta*), w myśl których oczekiwanie bycia traktowanym zgodnie z zasadami *natural justice* może wynikać z charakteru interesu lub korzyści, jakie dane jednostka odnosi[71]. Oznacza to, że – jak zauważa J. Supernat – ochronę *legitimate expectations* „(...) warunkuje istnienie po stronie organu administracyjnego obietnicy (*promise*) czy stanowiska (*represantation*), a także utrwalonej (regularnej) praktyki postępowania (...), sprawiających, iż zlekceważenie oczekiwania przez organ administracyjny jest niesprawiedliwe (*unfair*). I dopiero wtedy sądy udzielają oczekiwaniu takiej czy innej ochrony"[72].

Koncepcja *legitimate expectations* jest także integralnym elementem porządku prawnego Unii Europejskiej współtworzącym podstawowe reguły funkcjonowania tego związku państw. Ochrona uzasadnionych oczekiwań należy, jako jedna z zasad ogólnych prawa UE, do pierwotnych źródeł tego prawa. Katalog zasad ogólnych prawa UE nie jest statyczny i ostatecznie domknięty, co oznacza, że – jak wskazuje A. Arnull – nie należy z założenia wykluczać możliwości rozpoznania, zwłaszcza w praktyce orzeczniczej TSUE, nowych kategorii normatywnych wchodzących w jego obręb[73]. To właśnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a do Traktatu reformującego – Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wywarł przemożny wpływ na ukształtowanie koncepcji zasad ogólnych prawa wspólnotowego (UE). Ponadto decydującą rolę w procesie wyodrębniania tych zasad odgrywały zarówno wspólne dla państw członkowskich elementy ich tradycji konstytucyjnych, jak i postanowienia umów międzynarodowych, przy których tworzeniu te państwa współpracowały lub których były sygnatariuszami[74].

Zasady ogólne prawa UE są niejednorodne i – biorąc pod uwagę kryterium ich pochodzenia – można podzielić je na kilka wiodących grup: zasady sformułowane w praktyce orzeczniczej TSUE, zasady wywiedzio-

[71] A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2003, s. 313.

[72] J. Supernat, *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 724–725.

[73] A. Arnull, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2006, s. 336.

[74] A. Arnull, *The European Union...*, s. 335–336.

ne z prawa międzynarodowego, prawa podstawowe i wolności jednostek oraz zasady wynikające z kanonów praworządnych i demokratycznych państw[75]. Koncepcja *legitimate expectations* w zakresie, w jakim jest ona wspólna dla tradycji prawnych państw członkowskich UE, należy – obok m.in. zasady równego taktowania i niedyskryminacji, proporcjonalności czy ochrony praw fundamentalnych – do ostatniej z wymienionych grup zasad prawa UE[76].

W piśmiennictwie wskazuje się różnego rodzaju objaśnienia, powiązania i uzasadnienia konieczności ochrony *legitimate expectations* w perspektywie prawa i orzecznictwa sądów UE. Przegląd stanowisk przedstawicieli jurysprudencji prowadzi do wniosku, że nie wypracowano tutaj jednolitego poglądu. Niektórzy juryści podkreślają, „(...) że pierwotnymi podstawami prawnymi koncepcji ochrony uzasadnionych oczekiwań są prawa podstawowe, podczas gdy rządy prawa należy traktować jako uzasadnienie wtórne. Twierdzą oni przeważnie, iż ochrona uzasadnionych oczekiwań jest zakorzeniona w ochronie własności. (...) Ponadto poza ochroną własności, ochrona uzasadnionych oczekiwań jest dyskutowana w powiązaniu z wolnością osobistą, równością wobec prawa (w tym zakazu dyskryminacji), wolności zawodowej, ochrony małżeństwa i rodziny, pomocy prawnej i administracyjnej, obywatelstwa i zakazu ekstradycji"[77]. Inne podejście opiera się na analizie relacji *legitimate expectations* do zasad ustrojowych, takich jak demokracja czy państwo socjalne (*welfare state*), w którym istnieją – ograniczone zasobami tego państwa – przyszłe oczekiwania co do ochrony praw socjalnych. Istotne znaczenie w ochronie *legitimate expectations* przypisuje się ponadto teorii zaufania i samorządności (*Rerliance Theory and Autonomy*), zgodnie z którą istnieje obowiązek zaniechania wyrządzania szkód możliwych do uniknięcia. W tym ujęciu władza publiczna powinna respektować wygenerowane oczekiwania albo, co najmniej, zrekompensować straty poniesione w wyniku zastosowania się do jej oświadczeń woli. Wskazuje

[75] R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej* [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. 4, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 11.

[76] R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 11.

[77] M. Sigron, *Legitimate Expectations Under Article 1 of Protocol No. 1 to The European Convention on Human Rights*, Cambridge–Antwerp–Portland 2014, s. 55–56.

się także na argumenty utylitarne przemawiające za ochroną *legitimate expectations*, jak również kwestie związane z dobrą administracją i zaufaniem do rządu. W pierwszym przypadku podkreślana jest korelacja między omawianą koncepcją a wydajnością ekonomiczną. Wydajność ekonomiczna stymulująca rozwój oraz dobrobyt wzrasta w sytuacji, gdy jednostki mogą zawierzyć oświadczeniom woli administracji publicznej i gdy ochronie podlegają ich uzasadnione oczekiwania. Dodatkowo koncepcja *legitimate expectations* przeciwdziała nadużyciu władzy i sprzyja dobrej administracji oraz, w konsekwencji, wzrostowi zaufania do państwa[78].

Jest rzeczą znamienną, że najczęściej analizowana koncepcja funkcjonuje w różnego rodzaju powiązaniach z zasadą pewności prawa (*legal certainty*). Zdaniem L. Woods i Ph. Watson zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest stosowana w prawie UE – obok zasady zakazu retroaktywności oraz powagi rzeczy osądzonej – jako szczególna postać zasady pewności prawa. Posiada ona charakter integrujący zagadnienia związane ze stanowieniem prawa (zakaz działania prawa wstecz) oraz jego stosowaniem (*res iudicata*), zaś samą zasadę pewności prawa autorzy lokują wśród zasad jurysdykcji administracyjnej (*rules of administrative justice*). W tym kontekście zasada *legitimate expectations* „(...) oznacza, że jeżeli nie istnieją nadrzędne wymogi interesu publicznego, środki podjęte przez Unię nie mogą naruszać uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych stron. Uzasadnione oczekiwania to takie, które posiadają przeciętnie jednostki w kwestiach występujących w toku ich bieżących spraw. Nie obejmują one niespodziewanych przypływów gotówki lub zysków spekulacyjnych"[79]. W innym ujęciu *legitimate expectations* współwystępują z zasadą pewności prawa, obok m.in. zasady legalności oraz transparentności, jako pochodne elementy zasady praworządności (*rule of law*)[80], ale ochrona uzasadnionych oczekiwań bywa także wywodzona wprost z zasady pewności prawa oraz koncepcji dobrej wiary[81].

[78] M. Sigron, *Legitimate Expectations...*, s. 55–59.

[79] L. Woods, Ph. Watson, *Steiner & Woods EU Law*, Oxford 2012, s. 150.

[80] H.Ch. Hofmann, *General principles of EU law and EU administrative law* [w:] *European Union Law*, red. C. Barnard, S. Peers, Oxford 2014, s. 206.

[81] D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge 2006, s. 455.

Wskazuje to na silną korelację zasady pewności prawa z koncepcją ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Pierwsza z wymienionych zasad „(...) wymaga, aby osoby poddane działaniu prawa nie były stawiane w sytuacji niepewności co do ich praw i obowiązków. Powiązana z nią zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań urzeczywistnia to, co zostało określone mianem jej konsekwencji: ci, którzy działają na podstawie prawa w dobrej wierze (...) nie powinni zostać zawiedzeni w swoich oczekiwaniach"[82]. Podstawowym aspektem zasady pewności prawa jest wymóg jasności regulacji prawa UE oraz fakt, że ich konsekwencje powinny być przewidywalne. Zakazuje ona wstecznego działania prawa i wprowadza wymóg informowania o obowiązującym prawie w sposób, który umożliwi postępowanie zgodnie z jego normami[83]. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE postrzegą tę zasadę jako fundamentalną dla unijnego porządku prawnego i wprowadzającą wymóg, zgodnie z którym działania władz publicznych nie będą podejmowane, jeżeli zainteresowani nie mieli możliwości przygotowania się do nich[84]. Ponadto w judykaturze sądów UE podkreśla się, że – stosownie do omawianej zasady – regulacje unijne powinny być jednoznaczne (określone), a ich stosowanie przewidywalne dla podmiotów prawa. Zasada pewności prawa wymaga, by każdy akt instytucji UE, który wywołuje skutki prawne, był jasny, precyzyjny i podany do wiadomości zainteresowanego w taki sposób, aby mógł on wiedzieć w sposób niebudzący wątpliwości, od jakiego momentu dany akt wchodzi do obrotu prawnego i zaczyna wywoływać skutki prawne[85]. Daje to asumpt do twierdzenia, że – na co zwraca uwagę R. Thomas – „mimo, iż pewność prawa oraz uzasadnione oczekiwania są powiązanymi ze sobą wartościami, które znajdują wspólne dla nich uzasadnienie w konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i przewidywalności, tworzą

[82] A. Arnull, A. Dashwood, M. Ross, D. Wyatt, *European Union Law*, London 2000, s. 137.

[83] Zob. D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union*..., s. 454.

[84] Zob. np. wyrok ETS z 25.01.1979 r., C-98/78, Firma A. Racke i Hauptzollamt, pkt 15.

[85] Zob. wyrok SPI z 22.01.1997 r., T-115/94, Opel Austria przeciwko Radzie, pkt 124 i przywołane tam orzecznictwo.

odrębne zasady. Pewność prawa jest wartością obiektywną określającą materialne granice aktów prawa UE, podczas gdy uzasadnione oczekiwania wynikają z działania administracji i funkcjonują wyłącznie w kontekście konkretnej relacji między osobą lub określoną grupą osób a administracją publiczną"[86].

Pionierskie znaczenie dla aplikacji *legitimate expectations* w systemie prawnym UE miało orzeczenie w sprawie Mulder[87], w której Trybunał Sprawiedliwości uchylił jedno z rozporządzeń Rady ze względu na naruszenie zasad ogólnych prawa europejskiego. W przedmiotowej sprawie holenderski rolnik w wyniku nadwyżek zaprzestał dostarczania wyprodukowanego mleka oraz nabiału przez okres pięciu lat i zaczął przekształcać swoje stado bydła mlecznego w stado bydła mięsnego, otrzymując w zamian, stosowanie do rozporządzenia Rady nr 1078/77[88], określoną mocą przepisów tego aktu normatywnego premię. Po upływie wskazanego terminu rozpoczął inwestycje i wystąpił o przydzielenie limitu produkowanego mleka za opłatą określoną rozporządzeniem Rady nr 856/84[89]. Przepisy tego rozporządzenia wprowadziły bowiem, wraz z rozporządzeniem Rady nr 857/84[90], dodatkową opłatę pobieraną od ilości dostarczonego mleka wykraczającą poza ilość referencyjną określaną dla każdego podmiotu skupującego w granicach gwarantowanej ilości całkowitej dla każdego państwa członkowskiego. Wniosek pana Muldera został odrzucony przez ministra rolnictwa i rybołówstwa ze względu na fakt, że rolnik nie wykazał dowodu potwierdzającego wyprodukowanie mleka w poprzedzającym wniesienie wniosku roku referencyjnym uwzględnianym przy aplikowaniu w ramach nowego

[86] R. Thomas, *Legitimate Expectations*..., s. 45–46.

[87] Wyrok ETS z 28.04.1988 r., C-120/86, J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij.

[88] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1078/77 z 17.05.1977 r. wprowadzające system premii z tytułu niewprowadzania do obrotu mleka i przetworów mlecznych oraz z tytułu konwersji stad mlecznych, Dz.Urz. L 131, s. 1.

[89] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84 z 31.03.1984 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. L 90, s. 10.

[90] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 857/84 z 31.03.1984 r. przyjmujące ogólne zasady stosowania dodatkowej opłaty określonej w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. WE z 1.04.1984, L 90, s. 13.

systemu, zaś brak produkcji mleka nie był spowodowany działaniem siły wyższej. Trybunał Sprawiedliwości, badając zgodność kwestionowanych regulacji z prawem wspólnotowym, stwierdził, że producent, który ze względu na interes publiczny został zachęcony (*encouraged*) za pomocą środka unijnego do zawieszenia na określony czas swojej działalności, może mieć uzasadnione oczekiwania, iż po wygaśnięciu podjętego zobowiązania nie będzie podlegał determinującym jego interes prawny ograniczeniom tylko dlatego, że skorzystał z możliwości przewidzianych przepisami prawa UE[91]. Ponadto Trybunał, odwołując się wprost do koncepcji *legitimate expectations*, orzekł, że „(...) przepisy wprowadzające dodatkową opłatę zostały podjęte z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. W związku z powyższym te uregulowania należy uznać za nieważne i w toku postępowania nie zachodzi potrzeba rozważania innych argumentów przemawiających za ich nieważnością"[92].

Sprawa Mulder stanowi egzemplifikację materialnej ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie UE, które powstają wskutek konkretnej polityki lub ugruntowanej praktyki działania organów władzy publicznej[93]. Na koncepcję *legitimate expectations* można się skutecznie powoływać wyłącznie w zakresie, w jakim organy wzbudziły uzasadnione oczekiwania przez dotychczasową praktykę, w tym również praktykę normotwórczą, zaś jednostki działały w zaufaniu do środków przewidzianych przepisami prawa UE[94]. Na gruncie prawa europejskiego omawiana konstrukcja oznacza więc „(...) swoistą ekspektatywę dotyczącą zachowania się organu stanowiącego lub stosującego prawo unijne wobec jednostki, która nie może się powołać na prawa nabyte. Innymi słowy, zasada ta oznacza sądownie chroniony stan oczekiwania przyrzeczonego skutku prawnego. Precyzując, jeżeli organ stanowiący lub stosujący prawo UE, poprzez konkretne zachowanie, wzbudził zaufanie i nadzieje podmiotu prawa na rozstrzygnięcie zgodne z zapewnieniem, to jednostka może

[91] Zob. wyrok ETS z 28.04.1988 r., C-120/86, J. Mulder vs. Minister van Landbouw en Visserij, pkt 24.

[92] Wyrok ETS z 28.04.1988 r., C-120/86, pkt 27.

[93] Zob. G. Anthony, *UK Public Law & European Law*, Oxford and Portland 2002, s. 118.

[94] Zob. A. Arnull, A. Dashwood, M. Ross, D. Wyatt, *European Union*..., s. 139.

skutecznie dochodzić ochrony prawnej swoich oczekiwań. Zatem naruszenie stałej praktyki administracyjnej lub innego rodzaju zapewnień, wskutek których jednostka mogła racjonalnie oczekiwać określonego zachowania organu, może być uznane za nadużycie władzy"[95].

Skuteczne powoływanie się na ochronę uprawnień adresatów rozstrzygnięć podejmowanych w procesie stosowania prawa oraz następstw przyjętych rozwiązań prawotwórczych wymaga wystąpienia trzech przesłanek. Po pierwsze, zainteresowany powinien wykazać istnienie po jego stronie uzasadnionego zaufania (*justifiable reliance*), które może powstać w wyniku podjęcia aktu normatywnego lub innego działania organu (instytucji) UE. Po drugie, konieczne jest wykazanie naruszenia interesu. Należy jednak podkreślić, że oczekiwania nie podlegają ochronie, jeżeli zainteresowany wiedział, że działanie lub zapewnienie organu było nielegalne lub sprzeczne z prawem UE. Po trzecie, ochrona oczekiwania powinna przeważać nad interesem UE[96]. Dopiero łączne spełnienie powyższych warunków daje podstawę do ochrony uzasadnionych oczekiwań na gruncie prawa UE i wywodzenia z tego ewentualnych skutków prawnych.

Zbliżając się do końca bieżących rozważań, należy jeszcze określić relacje zachodzące między zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej a koncepcją ochrony uzasadnionych oczekiwań. W ocenie Z. Kmieciaka, pojęcie ochrony zaufania jest „(...) bliskie innym, używanym w języku prawniczym terminom (uzasadnionego oczekiwania czy przewidywalności prawa, dobrej wiary) lub wręcz odpowiadające im znaczeniowo (...)"[97]. Wskazuje on, że ochrona uzasadnionych oczekiwań przyjęła się – z pominięciem kwalifikatora określonego słowem „uzasadnione" – w polskim ustawodawstwie oraz orzecznictwie sądowym[98]. We wcześniejszym opracowaniu Autor jednoznacznie traktował przedmiotową koncepcję zamiennie (synonimicznie)

[95] Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE – glosa do wyroku TS z 19.05.1992 r. w sprawach połączonych: C-104/89 i C-37/90 J. Mulder i inni v. Rada i Komisja*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012/3, s. 35.

[96] H.Ch. Hofmann, *General principles*..., s. 211.

[97] Z. Kmieciak*, Ogólne zasady*..., s. 70.

[98] Z. Kmieciak, *Pisemne interpretacje*..., s. 51–52.

z ochroną zaufania obywateli do państwa i prawa[99]. Wskazywał przy tym na jej konstytucyjny rodowód oraz kardynalną rolę judykatury Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto w jego ocenie kluczowe dla ochrony uzasadnionych oczekiwań jest orzecznictwo sądów administracyjnych wykształcone na gruncie art. 8 k.p.a.[100] Rekapitulując swoje rozważania, Z. Kmieciak m.in. stwierdził, że w świetle utrwalonego orzecznictwa oraz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje kilka wymogów koniecznych do respektowania uzasadnionych oczekiwań. Należą do nich: zasada informowania, wyjaśniania zasadności przesłanek, którymi kierował się organ, wydając decyzję, oraz zasada jawności[101]. Ponadto „(...) obowiązek przestrzegania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań jest traktowany nie tylko jako standard tworzenia prawa, ale jako dyrektywa postępowania organów stosujących prawo, a także polskich sądów"[102]. Również analizując, w jakim zakresie europejskie standardy prawa i procedury administracyjnej były realizowane przez NSA przed akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz reformą sądownictwa administracyjnego, Z. Kmieciak podkreślał rolę zasady ochrony zaufania jako elementu demokratycznego państwa prawa i wskazywał, że sądy europejskie operują „(...) raczej węższym pojęciem «uzasadnionego oczekiwania (przewidywalności prawa)» – *legitimate expectation*, *confiance légitime*"[103].

J. Lemańska wyraża pogląd, zgodnie z którym zasada budzenia zaufania zawiera w sobie zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia analiza judykatury sądów administracyjnych wykształcona na gruncie art. 8 k.p.a. Kluczową rolę odgrywa tutaj ustabilizowana linia orzecznicza, w myśl której za sprzeczną z przedmiotową zasadą uznaje się zmienność (wahania) poglądów

[99] Z. Kmieciak, *The Legitimate Expectations Prinicple in the Activity of Public Administration (Polish Experiences)* [w:] *Rapports polonais. Présentés au Quinzimème Congrès International de droit comparé,* Łódź 1998, s. 231.

[100] Z. Kmieciak, *The Legitimate...*, s. 235–238.

[101] Z. Kmieciak, *The Legitimate...*, s. 239.

[102] Z. Kmieciak, *The Legitimate...*, s. 239.

[103] Z. Kmieciak, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998/1, s. 56.

prawnych wyrażanych w decyzjach organów podejmowanych w odniesieniu do tego samego adresata, wydawanych na tej samej podstawie prawnej oraz w ramach tożsamych stanów faktycznych (nieuzasadniona zmienność poglądów organów administracyjnych). W konkluzji oznacza to dopuszczalność wyprowadzenia ochrony uzasadnionych oczekiwań, jako zasady pochodnej, z zasady ochrony zaufania, z wyraźnym zastrzeżeniem, że zakresy tych zasad „(...) nie pokrywają się w pełni. Zasada ochrony zaufania jest zdecydowanie szersza, o większym stopniu ogólności. Obejmuje ona swym zakresem wszystkie przejawy aktywności administracji, a jej realizacja badana jest także w takich obszarach, jak zapewnienie skutecznego dostępu do informacji publicznej, jawności działania organów publicznych, powinności informowania stron postępowania czy jasności i przejrzystości uzasadnień decyzji administracyjnych. Możemy zatem mówić o ochronie zaufania do organów państwa *in toto*, jak również w aspekcie postrzegania jej jako nakazu uwzględniania uzasadnionych oczekiwań, i tam gdzie nie sprzeciwia się temu wyraźny interes publiczny, objęcia ich ochroną"[104]. Od noweli kwietniowej Kodeksu z 2017 r. nie ma wątpliwości, że jest to także kategoria normatywna, współtworząca zasadę budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 § 2 k.p.a.).

To właśnie kategoria interesu publicznego, a ściślej rzecz ujmując, leżąca u jego podstaw konieczna korekta polityki publicznej, może przemawiać za odstąpieniem od ochrony uzasadnionych oczekiwań. Istnieją one bowiem wyłącznie w sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że ich ochronie nie stoją na przeszkodzie żadne istotne powody polityk publicznych[105]. Świadczy to o możliwości wystąpienia konfliktu między merytorycznie usprawiedliwioną modyfikacją dotychczasowej polityki administracji publicznej oraz, z drugiej strony, ochroną uzasadnionych oczekiwań obywateli. W mojej ocenie tego rodzaju sytuacje można rozciągnąć na postępowanie administracyjne. Zmiana polityki administracyjnej przez reinterpretację czy przewartościowanie obowiązujących celów administracji publicznej może wpływać na treść rozstrzygnięć wydawanych w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym, co dotyczy zwłasz-

[104] J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania*..., s. 249.
[105] P. Cane, *Administrative Law*, Oxford 2004, s. 205.

cza decyzji podejmowanych na podstawie norm upoważniających do uznania administracyjnego. W efekcie w ukształtowanym orzecznictwie administracyjnym może nastąpić wyłom i (lub) zachwianie stabilności – wyrażanych w stosunkowo krótkim czasie – poglądów organów administracyjnych. Jest oczywiste, że w tego rodzaju przypadkach to na organie spoczywa obowiązek wykazania, iż zmianę jego stanowiska uzasadniały istotne przyczyny; ochrona uzasadnionych oczekiwań nie ma więc charakteru bezwzględnego i można od niej odstąpić. Ale równocześnie w sytuacji takiego konfliktu zadaniem organu powinno być maksymalnie precyzyjne wyważanie i harmonizowanie interesu publicznego oraz interesu adresata decyzji administracyjnej. Podstawową dyrektywą działania organów administracji publicznej polegającą na odstąpieniu od ochrony uzasadnionych oczekiwań ze względu na interes publiczny (zmiana polityki publicznej) jest zatem wyrażona w art. 7 *in fine* k.p.a. zasada uwzględniania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że w zakresie pojęcia słusznego interesu obywateli zawierają się także interesy prawne adresatów decyzji administracyjnych.

5. Refleksje końcowe

Przeprowadzona analiza prawnoporównawcza pozwala sformułować kilka ogólnych oraz bardziej szczegółowych konkluzji badawczych dotyczących ochrony zaufania w różnych porządkach (systemach) prawnych.

Niezależnie od zakreślonego pola badawczego – tj. konkretnego systemu prawnego bądź systemu-typu – koncepcja ochrony zaufania rozumiana jest w gruncie rzeczy w sposób zbliżony. Mianowicie, posługując się maksymalnym uproszczeniem, można stwierdzić, że w swoim zasadniczym zrębie oznacza ona (względną) konieczność respektowania przez władze publiczne dotychczasowej praktyki orzeczniczej lub dotrzymywania zadeklarowanego wobec obywateli stanowiska. Jeżeli wskutek tej ustabilizowanej praktyki lub obietnicy przyszłego zachowania nastąpiło rozbudzenie oczekiwań obywateli co do dalszego działania administracji publicznej, oczekiwania te podlegają ochronie jako prawnie uzasadnione.

Wśród przedstawicieli doktryny prawa panuje zgoda w sprawie genezy omawianej konstrukcji. Przyjmuje się, że podstawowe znaczenie dla wykształcenia koncepcji ochrony zaufania miały wpływy ewolucji instytucji prawnych oraz praktyki orzeczniczej niemieckojęzycznych porządków prawnych. Zatem zasada zaufania w zakresie, w jakim wprowadza ochronę uzasadnionych oczekiwań, oryginalnie wywodzi się z niemieckiej konstrukcji państwa prawa i dopiero w następstwie procesu recepcji została przyswojona, z nieuniknionymi odrębnościami, w innych porządkach (systemach) prawnych.

Zaufanie w prawie publicznym Republiki Federalnej Niemiec – dochodzimy tu do wniosków szczegółowych – podlega ochronie na dwóch kluczowych płaszczyznach: ustawy zasadniczej i ustawy o postępowaniu administracyjnym. W pierwszym przypadku zasada *Vertrauensschutz* wymaga respektowania zakazu retroaktywności i pojawia się z największym natężeniem w kontekście zagadnień międzyczasowych aktów normatywnych. Skuteczna ochrona interesów prawnych jest tutaj trójstopniowa i wymaga ustalenia, czy oczekiwania obywateli, że aktualny stan prawny będzie nadal obowiązywał, są rzeczywiście uzasadnione. Następnie konieczne jest rozważenie możliwości zaniechania ingerencji prawodawcy oraz – w sytuacji gdy stan normatywny uległ zmianie – weryfikacja, czy jednostce, która podjęła działania w zaufaniu do trwałości stanu prawnego, przysługuje ewentualne wyrównanie szkody. Wprawdzie nie podlega kwestii ścisły związek *Vertrauensschutz* z zasadą pewności prawa, to jednak wydaje się dominować pogląd, zgodnie z którym obie zasady stanowią raczej autonomiczne zasady porządku konstytucyjnego RFN.

Jest to więc istotna cecha różnicująca ochronę zaufania w systemie niemieckim od rozwiązań przyjętych w prawie francuskim. Tutaj konstrukcja *confiance légitime* nie znajduje tak ewidentnego umocowania konstytucyjnego. Wywodzi się ją pośrednio z *Principes généraux du droit français,* natomiast bezpośrednio – z zasady bezpieczeństwa prawnego stanowiącej integralny element ogólnych zasad porządku prawnego V Republiki. Dlatego o *Vertrauensschutz* możemy mówić jako o zasadzie głęboko osadzonej i silnie ugruntowanej w niemieckim prawie konstytucyjnym, podczas gdy *confiance légitime* – przynajmniej na szczeblu

ustawy zasadniczej – nie odgrywa tak istotnej roli z punktu widzenia ochrony praw człowieka i obywatela.

Zarówno w prawie niemieckim, jak i francuskim ochrona zaufania (uzasadnionych oczekiwań) występuje w postępowaniu administracyjnym na gruncie koncepcji trwałości aktów administracyjnych, w szczególności w aspekcie ich dopuszczalnej odwołalności (cofnięcia). W efekcie daje to podstawę do sformułowania tezy, że ochrona zaufania w prawie francuskim podlega silniejszej ochronie w stosowaniu prawa aniżeli w procesie jego stanowienia.

Z kolei brytyjska koncepcja *legitimate expectations* jest zakorzeniona w idei dobrej wiary oraz – w większym stopniu – w zasadzie pewności prawa. Stanowi ona wyraz kompromisu między realizacją interesu publicznego i ochroną interesów indywidualnych. Dokonanie modyfikacji kierunków działań uprzednio zadeklarowanych przez tę administrację lub zmiany utrwalonej praktyki orzeczniczej jest możliwe, o ile nie koliduje to z interesem publicznym. W ten sposób kategoria interesu publicznego stanowiącego podstawowe kryterium oraz punkt odniesienia wykonywania administracji publicznej określa granice ochrony uzasadnionych oczekiwań. Same oczekiwania są uzasadnione i podlegają sądowej ochronie, gdy organ administracji publicznej (intencjonalnie) odszedł od dotychczasowej praktyki orzeczniczej lub wyrażonego wcześniej stanowiska (deklaracji), a nie przemawiały za tym istotne względy interesu publicznego.

Przedstawiciele doktryny nie mają wątpliwości, że w sposób bardziej pełny i efektywny uzasadnione oczekiwania są chronione w prawie UE, chociaż – co wymaga podkreślenia – w przypadku tego systemu prawnego z jednej strony oraz prawa Zjednoczonego Królestwa z drugiej strony, w ostatnim czasie uwidacznia się w tym zakresie proces konwergencji. Sądy brytyjskie, inaczej niż sądownictwo UE, niezbyt chętnie interweniują w przypadkach naruszenia zaufania przez zmianę polityki publicznej. Ponadto w prawie brytyjskim istnieje niewielka sfera odpowiedzialności prawnej organów administracji publicznej za decyzje niezgodne z prawem lub decyzje podejmowane wbrew wcześniejszym deklaracjom (formułowanym stanowiskom). Na tym tle system prawa UE przewiduje

daleko bardziej kompleksowe, rozbudowane oraz skuteczne – z punktu widzenia ochrony interesów prawnych – rozwiązania[106].

Wypracowana we wczesnym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i silnie powiązana z zasadą pewności prawa koncepcja *legitimate expectations* może stanowić podstawę unieważnienia decyzji władzy publicznej lub źródło odpowiedzialności odszkodowawczej. Koncepcja ta odgywa także istotną rolę w procesie wykładni przepisów prawa UE. Podobnie jak w przypadku prawa brytyjskiego, akty prawne administracji publicznej UE nie mogą kolidować z ochroną zaufania, chyba że przemawia za tym szczególnie istotny interes publiczny. W szerszej perspektywie oznacza to nie tyle mechaniczny i bezwarunkowy obowiązek zaspokajania oczekiwań obywateli, ile raczej konieczność wnikliwego równoważenia interesów indywidualnych oraz interesu powszechnego (publicznego). Naruszenie uzasadnionych oczekiwań w prawie UE stanowi wystarczającą przesłankę unieważnienia przepisów prawa wtórnego.

Wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawa zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa zawiera w sobie elementy charakterystyczne dla *Vertrauensschutz* (np. zakaz retroaktywności prawa), jak również wyrażona *expressis verbis* w art. 8 § 2 k.p.a. zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej odpowiada w istotnej części zakresowi semantycznemu *confiance légitime* czy – w większym stopniu – *legitimate expectations*. Chodzi w szczególności o dotrzymywanie przez organy administracji publicznej poczynionych wcześniej wobec stron postępowania administracyjnego deklaracji oraz obietnic (np. co do sposobu załatwienia sprawy) czy możliwości kwestionowania nieuzasadnionego rozchwiania praktyki orzeczniczej (dowolności kreowanych rozstrzygnięć przez te same organy w ramach identycznych podstaw prawnych i zbliżonych stanów faktycznych). Jednakże polska konstrukcja ochrony uzasadnionych oczekiwań może stanowić podstawę uchylenia decyzji organu w sytuacji, gdy nie naruszył on innych przepisów prawa, ale nie daje wystarczających podstaw do ochrony interesów prawnych w postaci skutecznego roszczenia co do treści rozstrzygnięcia.

[106] Zob. S. Schønberg, *Legitimate Expectations*..., s. 238.

ZAKOŃCZENIE

Posługując się dużym uogólnieniem, można najpierw stwierdzić, że zaufanie w postępowaniu administracyjnym polega na realnym przeświadczeniu jednostki, że bez względu na strukturę ustrojową organ załatwi jej sprawę w postępowaniu sformalizowanym w sposób praworządny i dynamiczny, skutecznie osiągając cel, dla którego zostało wszczęte to postępowanie (konkretyzacja normy administracyjnego prawa materialnego).

Artykułując powyższe stanowisko, należy mieć na uwadze fakt, że jakkolwiek dla stopnia wygenerowanego zaufania istotne jest prawidłowe podejmowanie poszczególnych czynności procesowych, to jednak ważną funkcję pełnią tutaj także inne zmienne, najczęściej niezależne od woli organu administracyjnego, takie jak zdeterminowany stanem prawnym oraz faktycznym sprawy przedmiot decyzji (nałożenie obowiązku lub przyznanie uprawnienia) czy jej charakter (pozytywna lub negatywna dla strony). Dalej, zaufanie jest stanem subiektywnym, a także stopniowalnym, co utrudnia ewaluację jego poziomu lub czyni ją w istocie iluzoryczną. Wreszcie, aby można było mówić o wzbudzeniu zaufania w wyniku działania i rozstrzygnięcia organu, konieczne jest porównanie stanu wyjściowego jego poziomu do stopnia zaufania po załatwieniu sprawy administracyjnej. Innymi słowy, trzeba w pierwszej kolejności ustalić, czy jednostka w ogóle darzyła zaufaniem władzę publiczną i ewentualnie w jakiej mierze to zaufanie wzrosło w stosunku do jego wyjściowego poziomu. Ale także i tutaj natrafiamy na wspomniane przed chwilą problemy weryfikacji rzeczywistego poziomu zaufania zarówno w jego punkcie wyjściowym, jak i po zakończeniu postępowania.

Należy przy tym pamiętać, że w postępowaniu administracyjnym poza jego stroną występują lub mogą występować inni uczestnicy postępowania, zaś sam układ podmiotowy procedury administracyjnej nie pozostaje bez znaczenia dla realizacji omawianej zasady. W przypadku gdy poza stroną biorą udział w postępowaniu podmioty na prawach stron lub większa liczba stron o spornych interesach, w odczuciu tych podmiotów realizacja zasady zaufania nie musi przebiegać w równym stopniu. Tutaj też ujawnia się programowy charakter tej zasady, który polega na tym, że dyspozycja art. 8 k.p.a. powinna być realizowana w stopniu możliwie najbardziej pełnym. To, co przesądza o wzbudzeniu zaufania dla jednej strony, może je całkowicie niweczyć lub podkopywać w oczach innych stron tego postępowania lub podmiotu na prawach strony, ale nie oznacza to, że organ jest zwolniony z obowiązku realizacji art. 8 k.p.a. Jest on nadal zobligowany do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, ale stopień realizacji tej zasady będzie zależny od układu i miejsca, w jakim znajduje się dany podmiot postępowania.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreśla, że jednym z istotnych elementów ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji RP jest nakaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Wobec tego powstaje pytanie, czy zasada wyrażona w art. 8 k.p.a. spełnia ten warunek, skoro zawiera w sobie zwrot niezmiernie pojemny, nieostry i ocenny, jakim jest budzenie zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej? Czy nie jest swoistym paradoksem, że norma nakazująca organom prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej sama – przez wzgląd na jej treść – takiego zaufania może nie budzić?

Te wszystkie wątpliwości prowadzą do wniosku, że na przepis art. 8 k.p.a. należy patrzeć nie w kontekście poziomu pomiaru zaufania, ale jako na zadanie stojące przed organami administracji publicznej, które w procesie stosowania prawa wymaga realizacji w możliwie największym stopniu. Zatem kwestią podstawową jest rozpoznanie tych regulacji

prawa przedmiotowego, które możemy uznać za skuteczne narzędzie realizacji analizowanej normy (zasady). Na tym tle jest zaskakujące, jak wielka liczba przepisów ogólnego postępowania administracyjnego może przyczyniać się do urzeczywistniania zasady budzenia zaufania. Skala regulacji potencjalnie urzeczywistniających dyspozycję art. 8 k.p.a. wydaje się po prostu zdumiewająca. Jest to tym bardziej znamienne, jeżeli pamiętamy, że ta zasada bywała przedmiotem ostrej krytyki czołowych przedstawicieli doktryny prawa i postępowania administracyjnego i że genetycznie sięga ona czasów, kiedy zaufanie w relacji władza–obywatele bywało przez tę władzę mocno deprecjonowane.

Uważana początkowo za zasadę o charakterze politycznym ochrona zaufania w postępowaniu administracyjnym przeszła, wraz z całym Kodeksem postępowania administracyjnego, drogę od głębokiego PRL-u, przez transformację ustrojową aż do czasów współczesnych i nie utraciła na swoim znaczeniu, zwłaszcza jako doniosłego praktycznie wzorca kontroli działania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że jest ona bardzo często stosowana przez sądy administracyjne, choć trzeba przyznać, że najczęściej na zasadzie ujęcia negatywnego, tj. przez wskazywanie, które spośród działań organów skutkowały zaprzeczeniem jej realizacji.

Natomiast przypatrując się tej zasadzie już nie z poziomu sądowej kontroli administracji, ale z perspektywy wykonywania tej administracji, warto wyodrębnić dwa zagadnienia. Pierwsze sprowadza się do ogólnego stosunku, jaki mają do analizowanej zasady organy administracji publicznej. Norma postępowania wyrażona w art. 8 k.p.a. jest generalna i zawiera zwrot ocenny. Na sposób rozumienia tej zasady nakłada się cały system aksjologiczny urzędnika prowadzącego postępowanie oraz jego subiektywna ocena, antycypacja, czy podejmowane działanie przyczyni się do wygenerowania zaufania. Przez wiele lat organy realizując tę dyrektywę, mogły opierać się wyłącznie na swojej intuicji, czasami niejednorodnych poglądach doktryny (zwłaszcza w aspekcie tej normy, która nakazywała organom pogłębianie świadomości i kultury prawnej obywateli), względnie na informacjach zwrotnych uzyskiwanych ze strony sądów administracyjnych po następczej kontroli ich działań. Ostatnie zmiany Kodeksu postępowania administracyjnego wydają się w tym

względzie optymistyczne. Wprawdzie nadal zasada budzenia zaufania może sprawiać wrażenie bardzo ogólnej, ale ustawodawca zawarł w treści art. 8 k.p.a. dyrektywy wyraźniej wskazujące, jakie działania organów są pożądane i preferowane dla jej realizacji. Od tej pory organy nie mogą uciekać od jej stosowania, zasłaniając się tym, że jest ona nieostra. Kwestie równości wobec prawa, bezstronności czy proporcjonalności są dość jasne i mogą podlegać w miarę nieskomplikowanej weryfikacji oraz aplikacji w procesie stosowania prawa.

Drugie zagadnienie polega na próbie rozstrzygnięcia, czy istnieją jakieś inne sposoby jej realizacji przez organy aniżeli prawidłowe stosowanie przepisów prawa? Oczywiście w grę wchodzi tutaj sposób zachowania urzędnika prowadzącego postępowanie, w tym jego kompetencje, podejście do podmiotów administrowanych czy otoczenie, w którym strona wchodzi w interakcję (procesową) z organem, słowem, wszystkie elementy składające się na kulturę administrowania. Nadal jednak warunkiem *sine qua non* budowy zaufania jest zawsze prawidłowe stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez organy administracyjne, a także prawidłowa interpretacja przepisów ogólnego postępowania administracyjnego oraz norm prawa materialnego i ustrojowego – bez tego założenia trudno nawet myśleć o próbach realizacji dyspozycji art. 8 k.p.a. Struktura budowania zaufania na gruncie regulacji procesu administracyjnego przyjmuje postać kaskadową. Najpierw jest ono budowane przez aplikację zasad oraz postulatów konstytucyjnych, następnie zasad ogólnych Kodeksu, z których wynikają i które konkretyzują przepisy szczególne, następnie aktów podustawowych. O ile jednak nie ma wątpliwości, że respektowanie i prawidłowe stosowanie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego buduje zaufanie, o tyle nie wszystkie wynikające z nich regulacje szczególne w równym stopniu, jeżeli w ogóle, przyczyniają się do wygenerowania tego stanu.

Zasada zaufania może być skutecznie realizowana przez kilka różnych rodzajowo grup regulacji. Po pierwsze, są to unormowania, które stanowią wyraz odformalizowania postępowania administracyjnego. Przy czym chodzi tutaj nie o całkowite, skrajne odformalizowanie, ale odformalizowanie umiarkowane oraz proporcjonalne, niepozbawiające stron czy innych uczestników postępowań administracyjnych ochrony tego, co

w stanowi istotę procesu administracyjnego, a mianowicie ich uprawnień procesowych. Po drugie, jakkolwiek postępowanie administracyjne jest – w sensie modelowym – postępowaniem inkwizycyjnym, to jednak w jego obrębie istnieją elementy kontradyktoryjne i to właśnie one, jako łagodzące inkwizycyjność, mogą zostać uznane za potencjalnie budzące zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej. Po trzecie, w ramach postępowania administracyjnego można wyodrębnić instytucje, które niwelują autorytatywność i jednostronność rozstrzygnięcia administracyjnego, pozwalając podmiotom niepodporządkowanym organom hierarchicznie czy służbowo w mniejszym lub większym stopniu wpływać na treść aktu konkretyzującego normę prawa materialnego. Do tej grupy można także włączyć regulacje, które zapewniając udział innym niż strony podmiotom postępowań administracyjnych, zwiększają stopień kontroli organów i w konsekwencji wzmacniają praworządność ich bieżącego działania. Po czwarte, jako budzące zaufanie mogą jawić się te regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego, które przełamując zasadę oficjalności, dopuszczają działanie stron (uczestników postępowania) w trybie skargowym, a także na zasadzie rozporządzalności, wprowadzając możliwość formułowania pod adresem organów konkretnych żądań, które nie mogą lub nie powinny pozostać bez odpowiedzi.

Przeprowadzona analiza daje podstawę do dalszego zróżnicowania i wyodrębnienia wpływu oraz znaczenia przepisów ogólnego postępowania administracyjnego dla realizacji art. 8 k.p.a. Mianowicie wśród tych regulacji da się wskazać wiele instytucji, które mogą realnie zwiększać zaufanie (choć kwestią otwartą jest tutaj zawsze stopień tego stanu i problematyka jego pomiaru), jak również instytucje oraz urządzenia procesowe, które służą przywracaniu zaufania, w sytuacji gdy wszystko wskazuje na to, że zostało ono utracone lub zdeprecjonowane wskutek działania organu. W tym ujęciu prawidłowe stosowanie przepisów Kodeksu ma z punktu widzenia zaufania znaczenie kreacyjne bądź restytucyjne, chociaż oczywiście nie można z góry wykluczyć kombinacji tych dwóch czynników i tym samym przesądzać, że występują one wyłącznie na zasadzie alternatywy rozłącznej.

W świetle powyższych wywodów może się wydawać, że budzenie zaufania uczestników postępowania administracyjnego stanowi podsta-

wowy cel postępowania administracyjnego. Tak nie jest. Postępowanie zmierza bowiem do załatwienia sprawy przez ukształtowanie materialnoprawnej sytuacji strony (stron) i bez wątpienia to jest główny cel, dla którego wszczynany jest proces administracyjny. Ale jeżeli przyjmiemy do wiadomości fakt, że istnieją ponadto jeszcze inne cele postępowania administracyjnego – takie jak konieczność porządkowania działań organów administracji publicznej, ochrona podmiotów administrowanych, zapewnienie praworządności czy sprawiedliwości – i równocześnie pokusimy się o ich gradację, to pozyskiwanie zaufania może znajdować się na równi ze zgodnością działania organów z prawem i jego zasadami czy realizacją idei sprawiedliwości.

Wyjaśnienie tej doniosłej, szczególnej roli zaufania tkwi w odpowiedzi na pytanie, dlaczego w obowiązujących uwarunkowaniach prawnoustrojowych organy administracji publicznej mają działać w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Jakie jest *ratio legis* przepisu art. 8 k.p.a.? Sądzę, że odpowiadając na to pytanie, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: kwestię normatywną oraz kwestię pragmatyczną. Tego rodzaju działanie organów administracyjnych, działanie generujące zaufanie, wynika i jednocześnie realizuje (konstytucyjną) zasadę praworządności, a także jest wymogiem oraz urzeczywistnia klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Stąd też budzenie zaufania implikuje obowiązek respektowania norm prawnych, tak konstytucyjnych, jak ustaw zwykłych i aktów normatywnych niższego rzędu. Gdy idzie o aspekt pragmatyczny, to sądzę, że budzenie zaufania do władzy publicznej jest kardynalnym czynnikiem umacniającym jej autorytet. Jeżeli nawet wykonywanie administracji publicznej nie trafia w oczekiwania społeczne (np. sprawy obywateli nie są załatwianie po ich myśli), to o wiele łatwiej uzasadniać takie działania władz publicznych z pozycji i argumentów autorytetu niż z pozycji przymusu państwowego. Zaufanie porządkuje relacje władza–obywatel, w pewnym sensie łagodząc je, a w każdym razie humanizując. O ile łatwiej jest wykonywać zadania publiczne, gospodarować rzeczami i dobrami publicznymi w warunkach zaufania.

Podporządkowanie się podmiotowi lub systemowi podmiotów, których działanie popiera autorytet państwa, jest daleko bardziej prawdopodobne niż stosowanie się do nakazów lub zakazów władzy, której

pozycja oraz działania są kwestionowane, wymuszane siłą lub wobec których obywatele są – w najlepszym razie – obojętni. Budzenie zaufania leży w interesie samych organów stanowiących istotne ogniwo, a nawet trzon władz publicznych. Wypracowując zaufanie do władz publicznych, organy administracji publicznej wypracowują je także dla siebie, dla skuteczności swojego działania i w efekcie osiągania interesu publicznego. W naukach społecznych dostrzeżono wyraźną korelację, popartą badaniami empirycznymi, między ogólnym poziomem zaufania a stosowaniem (egzekwowaniem) prawa. W sytuacji gdy zaufanie do władzy publicznej jest większe, jej instytucje administrują (osiągają wyznaczone cele i realizują zadania) bardziej efektywnie. Realizacja interesu publicznego jest zdeterminowana poziomem zaufania jednostek do władzy publicznej. Zatem zasada wysłowiona w art. 8 k.p.a. powinna rozciągać się nie tylko na sformalizowane postępowanie jurysdykcyjne, co oczywiste, ale jej zakresem należy obejmować wszelką aktywność organów administracji publicznej, w której dochodzi do interakcji i kontaktów z jednostką. Im większy jest podmiotowy oraz przedmiotowy zakres stosowania zasady zaufania, tym bardziej zwiększa się rzeczywiste osiąganie interesu publicznego.

Badacze administracji publicznej wskazywali, że urzędnik – w myśl zasad biurokracji – powinien postępować w sposób bezosobowy (obiektywny i bezstronny), opierając się wyłącznie na literze prawa (M. Weber). Takie działanie organu sprzyja realizacji zasad legalizmu oraz praworządności i przez to buduje zaufanie podmiotów administrowanych. Jednakże jego nadużywanie lub stosowanie w skrajnej postaci może prowadzić do pułapki legalizmu biurokratycznego. Trzeba bowiem, aby urzędnik (organ) postępował tak, żeby – urzeczywistniając postulat humanizacji administracji publicznej – kreował warunki dające jednostce komfort i poczucie, że jej indywidualna sprawa jest załatwiana z pełnym zaangażowaniem aparatu administracyjnego państwa przez kompetentnych, ale i empatycznych (także wyrozumiałych) urzędników. Strona musi mieć świadomość (suflowaną przez organ), że pole działania organu oraz przyszłe rozstrzygnięcie opiera się na przepisach prawa i jest wyznaczone granicami interesu publicznego oraz interesów prywatnych (indywidualnych). Ale strona musi być także przekonana o profesjonalizmie urzędnika, w którego rękach spoczywa jej sprawa,

i musi odczuwać wygodę, a przynajmniej brak dyskomfortu w kontaktach z administracją. Jest to jedno z trudniejszych zadań stojących przed administracją publiczną, ale dopiero wtedy można mówić o realnej budowie zaufania.

Przez wiele lat charakterystyczną cechą zasady budzenia zaufania była jej ogólność. Z jednej strony stwarzało to sądom administracyjnym szerokie pole kontroli działalności administracji publicznej przez wyprowadzanie wielu bardziej szczegółowych i konkretnych wzorców tej kontroli. Z drugiej strony, o czym była już mowa, mogło generować problemy dla organów administracji publicznej, ze względu na jej niedookreślony charakter i przez to, mogłoby się wydawać, umiarkowaną przydatność w konkretyzacji norm administracyjnego prawa materialnego. Jako stan niepodlegający prostej weryfikacji, zaufanie wraz z koniecznością jego budzenia (pogłębiania) najwyraźniej pozostawało na marginesie działalności organów administracji publicznej, jawiąc się – na tle innych, bardziej konkretnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego – jako mglisty, trudny do rzeczywistego osiągnięcia, postulat. W ciągu już blisko 50 lat funkcjonowania Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca poszukiwał optymalnej formuły tej zasady, uznając jej podstawowy charakter dla państwa i jego ustroju. Prawodawca, nie rezygnując z tej zasady, podejmował wysiłki na rzecz jej dostosowania do realiów praktyki administracyjnej – uczynienia z ochrony zaufania normy przystającej do rzeczywistych warunków funkcjonowania administracji publicznej. Jednakże istota znaczeniowa tej zasady pozostawała w gruncie rzeczy trwała, zaś wypracowane głównie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym sposoby jej rozumienia ujęto podczas ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w ramy normatywne, co uczyniło ją nieco bardziej określoną i w konsekwencji zwiększyło zdolność aplikacji w procesie stosowania prawa. Wśród elementów konstytuujących tę zasadę znalazły się zasady należące do kanonu wartości zachodnich kultur prawnych oraz prawa UE i w efekcie nastąpiło zwiększenie zakresu ochrony jednostki.

Poza zasadą bezstronności, proporcjonalności i równego traktowania, zasadami charakterystycznymi także dla polskiego porządku prawnego, w treść zasady zaufania włączono koncepcję uzasadnionych oczekiwań.

Wprawdzie już od dłuższego czasu wybrzmiewała ona w orzecznictwie sądów administracyjnych, ale jej regulacja domknęła koncepcję ochrony zaufania. Procesowy aspekt tej zasady został bowiem uzupełniony jej wymiarem materialnoprawnym – zakazem, bez nieuzasadnionej przyczyny, zmienności poglądów wyrażanych przez organ w drodze rozstrzygnięcia administracyjnego.

Jednym z założeń, na których opiera się administracja publiczna, jest długofalowość jej funkcjonowania oraz dalekosiężna perspektywa działania. Administracja powinna unikać podejmowania działań doraźnych, improwizacji, nagłych wolt w swoim dotychczasowym, ustabilizowanym postępowaniu. Nie oznacza to, że administracja nie podejmuje korekty tego działania, ale powinno to zasadniczo mieć miejsce w szczególnych, kwalifikowanych okolicznościach podyktowanych m.in. zmianami polityki administracyjnej czy ochrony praworządności i legalności działania. Zagadnieniem uzasadniającym stabilizację działalności administracyjnej, zwłaszcza w sferze orzeczniczej, jest ochrona uprawnionych oczekiwań wynikających z dotychczasowej praktyki organu administracji publicznej. Rola tej formy ochrony zaufania ujawnia się szczególnie mocno wszędzie tam, gdzie ustawodawca wyposaża organy w kompetencje kształtowania administracyjnoprawnej sytuacji jednostki w ramach instytucji uznania administracyjnego. Ugruntowana praktyka administracyjna odnosi ten skutek, że administracja staje się przewidywalna, następuje racjonalizacja jej postępowania i podmioty administrowane – obywatele – mogą projektować swoje przyszłe działania, mając na uwadze fakt, że rozstrzygnięcie organu będzie przewidywalne.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Art. 7* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Adamiak B., *Art. 8* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014

Adamiak B., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010

Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009

Adamiak B., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 III 1985, III SA 119/85*, „Państwo i Prawo" 1999/3

Adamiak B., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/12*, OSP 2013/12

Adamiak B., *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania w postępowaniu podatkowym* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001

Adamiak B., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, „Samorząd Terytorialny" 1992/12

Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980

Adamiak B., *Trwałość czynności prawnych w prawie podatkowym* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009

Adamiak B., *Weryfikacja decyzji i postanowień w trybach nadzwyczajnych* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017

Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010

Adamiak B., *Właściwość instancyjna w postępowaniu podatkowym* [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004

Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010

Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010

Anthony G., *UK Public Law & European Law*, Oxford and Portland 2002

Arnull A., Dashwood A., Ross M., Wyatt D., *European Union Law*, London 2000

Arnull A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2006

Arrowsmith S., *Civil Liability and Public Authorities*, South Humberside 1992

Baier A., *Trust and Antitrust*, „Ethics" 1986/96(2)

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010

Barack-Erez D., *The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectations Interests*, „European Public Law" 2005/4

Barber B., *The Logic and Limits of Trust*, New Brunswick 1983

Barney J.B., Hansen M.K., *Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage*, „Strategic Management Journal" 1994/15

Bartosz-Burdiak P.G., *Siła wyższa jako okoliczność o istotnym znaczeniu w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Temidium" 2016/2

Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011

Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886

Biernat S., *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979

Biernat S., *Promesa koncesji* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997

Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego 1959, 14A

Bigo T., *Kontrola uznania administracyjnego*, Wrocław 1959

Birkinshaw P., *European Public Law*, London 2003

Blaś A., *Administracja publiczna w państwie policyjnym* [w:] Nauka administracji, red. J. Boć, Wrocław 2013

Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015

Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007

Błaś A., *Zasada zaufania obywatela do państwa* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001

Błaś A., Boć J., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007

Boć J., *Wprowadzenie* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013

Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1992/10

Bojanowski E., *Zakres mocy obowiązującej zasad kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UG" 1991/12

Bonner S.E., Sprinkle G.B., *The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research*, „Accounting, Organizations and Society" 2002/27

Borkowski J., *Art. 8* [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985

Borkowski J., *Czynności procesowe postępowania administracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010

Borkowski J., *Francja* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010

Borkowski J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 1097/09*, OSP 2011/10

Borkowski J., *Kodyfikacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym na tle prawnoporównawczym* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010

Borkowski J., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976

Borkowski J., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010

Borkowski J., *Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2010

Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010

Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017

Boulouis J., *Quelques observations à propos de la sécurité juridique*, Mélanges Pescatore 1987

Brown A., *Justifying Compensation for Frustrated Legitimate Expectations*, „Law and Philosophy" 2011/30

Brown L.N., Bell J., Galabert J.-M., *French Administrative Law*, Oxford 1998

Bruhn J.G., *Trust and the Health of Organizations*, New York 2011

Bujkowa O., *Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 1984

Burzy A., *Zasada ugodowego załatwiania spraw* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Busacca B., Castaldo S., *Trust in Market Relationships: An Interpretative Model*, „Sinergie" 2002/20(58)

Calmes S., *Du principe de protection de la confiance légitime en Droits Allemand, Communautaire et Francais*, Paris 2001

Calvard T.S., *Difficulties in organizing boundary-spanning activities of inter-organizational teams* [w:] *Boundaryspanningin organizations: Network, influence and conflict*, red. J. Langan-Fox, C.J. Cooper, Nowy Jork 2014

Cane P., *Administrative Law*, Oxford 2004

Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2003

Castaldo S., *Trust in Market Relationships*, Cheltenham, Northampton 2007

Celińska-Grzegorczyk K., *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

Chalmers D., Hadjiemmanuil Ch., Monti G., Tomkins A., *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge 2006

Chlebny J., *Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2014/10

Chlipała M., *Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014/362

Chlipała M., *Przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016/1

Chmielewski J., *Autokontrola decyzji organu I instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – na tle orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem" 2016/4

Chmielewski J., *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy" 2015/2

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego – kilka refleksji* [w:] *Ochrona*

praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018

Chmielewski P., *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa 2011

Choudhury E., *Trust in Administration An Integrative Approach to Optimal Trust*, „Administration & Society" 2008/40(6)

Chrisidu-Budnik A., *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny" 2016/9

Chrisidu-Budnik A., *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych* [w:] *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, red. J. Skalik, A. Barabasz, Wrocław 2011

Christoffersen J., *Fair Balance: A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarily in the European Convention on Human Rights*, Boston 2009

Chróścielewski W., *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2018/1

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002

Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2017

Chróścielewski W., *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo" 2017/5

Chróścielewski W., Kmieciak Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013

Coulson A., *Trust and Contract in Public Sector Management* [w:] *Trust and Contracts: Relationships in Local Government, Health and Public Services*, Bristol 1998

Craig P., *Legitimate expectations: a conceptual analysis*, „Law Quarterly Review" 1992/108

Czajkowska M., *Zaufanie w organizacji – filozoficzny zarys podstaw zagadnienia*, „Aca Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010/234

Czarnik Z., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym (zarys problematyki)* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009

Czerwiński W., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Udział prokuratora*, Warszawa 2001

Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009

Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005

Dańczak P., *Rozprawa administracyjna w toku postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2007/6

Dasgupta P., *Trust as a commodity* [w:] D. Gambetta (red.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford 1988

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962

Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983

Dawidowicz W., *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1980/3

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989

Dąbrowski P., *Niedewolutywność środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym a motywy aktualnego ustawodawcy* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012

Defecińska K., *Spory o właściwość*, „Samorząd Terytorialny" 2000/7–8

Delaunay B., *La confiance légitime entre discrètement au Conseil constitutionnel*, Actualité Juridique Droit Administratif 2014

Delhey J., Newton K., *Who trusts? The origins of social trust in seven societies*, „European Societies" 2003/5(2)

Diallo A., Thuillier D., *The Success of International Development Projects, Trust and Communication: an African Perspective*, „International Journal of Project Management" 2005/23(3)

Dobosz P., *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011

Domański H., *Sprawiedliwe nierówności zarobków w odczuciu społecznym*, Warszawa 2013

Drywa A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014

Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015

Duniewska Z., *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016

Duniewska Z., *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016

Dutheillet de Lamothe M.O., *La sécurité juridique: Le point de vue du juge constitutionnel (exposé fait par M. Olivier Dutheillet de Lamothe, membre du Conseil constitutionnel, à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, le 20 septembre 2005*, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/securitejuridique.pdf

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998

Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2007

Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2011/3

Dyer J.H., Chu W., *The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan, and Korea*, „Organization Science" 2003/14(1)

Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 2005/1

Działocha K., *Artykuł 8* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007

Dzwonkowski H., *Art. 121* [w:] *Ordynacja podatkowa*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2013

Encyklopedia filozofii, t. II, red. T. Honderich, Poznań 1999

Ermisch J., Gambetta D., Laurie H., Siedler Th., Uhrig N., *Measuring people's trust*, Journal Article Journal of the Royal Statistical Society Series A (Statistics in Society) 2009

Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015

Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013

Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013

Firlus J.G., Klonowski K., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Casus" 2017/86

Frowe I., *Professional Trust*, „British Journal of Educational Studies" 2005/53(1)

Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłumaczenie z języka angielskiego L. i A. Śliwa, Warszawa 1997

Fundowicz S., *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Fundowicz S., Wrzosek S., *Przedmowa* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016

Gersdorf M., Giaro M., *Zaufanie jako cecha umownego stosunku zatrudnienia* [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013

Giddens A., *Konsekwencje nowoczesności*, przekład E. Klekot, Kraków 2008

Gierszewski J., *Teoria administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia administracji publicznej*, Chojnice 2012

Gill A., *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne" cechy tego postępowania* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo" 1998/3

Glaeser E., Laibson D., Scheinkman J., Soutter Ch., *Measuring trust*, „Quarterly Journal of Economics" 2000/115(3)

Glanville J.L., Paxton P., *How do We learn to Trust? A confirmatory Tetrad Analysis of the Source of Generalized Trust*, „Social Psychology Quarterly" 2007/70(3)

Gołaszewski P., *Art. 32* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015

Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. III)*, „Monitor Prawniczy" 2017/17

Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. II)*, „Monitor Prawniczy" 2017/16

Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Warszawa 2013

Götz V., *Zasada ochrony praw nabytych. Uwagi o uchylaniu niezgodnych z prawem uprawniających aktów administracyjnych* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001

Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawny*ch, Warszawa 1953

Grech F., *Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français*, http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLC/C-grech_T2.pdf

Grochowski M., *Koncepcja prawa Ronalda Dworkina i jej znaczenie dla legitymizacji prawa*, „Studenckie Zeszyty Naukowe" 2007/15

Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985

Gruszecki K., Wyporska-Frankiewicz J., *Lasy a kary pieniężne na podstawie ustawy o ochronie przyrody* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015

Grzeszczak R., *Prawo pierwotne Unii Europejskiej* [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009

Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016/25(1)

Grzybowski S., *Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego*, „Studia Cywilistyczne", t. 4, Kraków 1965

Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, Kraków 1961

Habuda A., *Granice uznania administracyjnego wynikające z zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002

Habuda A., *Granice uznania administracyjnego*, Opole 2004

Habuda A., *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, „Samorząd Terytorialny" 2001/6

Halberda J., *Angielska doktryna promissory estoppel a polska klauzula nadużycia prawa*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2014/2

Hanusz A., *Działanie organów budzące zaufanie*, „Prawo i Podatki" 2013/8

Hardin R., *Trust and Trustworthiness*, New York 2002

Hardin R., *Trustworthiness*, „Ethics" 1996/107(1)

Hardin R., *Zaufanie*, Warszawa 2009

Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998

Hauser R., *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1997/1

Hauser R., Skoczylas A., *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Hauser R., *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998/1

Herman A., Konopka D., *Zaufanie publiczne w warunkach niekompletnej globalizacji* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013

Hetherington M.J., *The Political Relevance of Political Trust*, „The American Political Science Review" 1998/92(4)

Hetherington M.J., *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton 2006

Hirsch F., *Social Limits to Growth*, Cambridge 1978

Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.

Hoffman A.M., *A Conceptualization of Trust in International Relations*, „European Journal of International Relations" 2002/8(3)

Hofmann H.Ch., *General principles of EU law and EU administrative law* [w:] *European Union Law*, red. C. Barnard, S. Peers, Oxford 2014

Hosmer L.T., *Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics,* „The Academy of Management Review" 1995/20(2)

Hudson J., *Institutional trust and subjective well-being across the EU*, „Kyklos. International Review for Social Sciences" 2006/59(1)

Hummels H., Rosendaal H.E., *Trust in Scientific Publishing,* „Journal of Business Ethics" 2001/34(2)

Iserzon E., *Art. 6* [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1965

Iserzon E., *Art. 6* [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i formularze*, Warszawa 1970

Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937

Iwańska B., *Ugoda w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, „Państwo i Prawo" 1995/8

Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012

Jabłoński M., *Art. 189f* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis

Jabłoński M., *Rola aktów prawnych administracji publicznej w działaniu w sferze uznania administracyjnego* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012

Jackowski M., *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008

Jackowski M., *Konstytucjonalizacja zasady ne bis in idem w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Sejmowy" 2011/6

Jagielski J., Gołaszewski P., *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012

Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej. Część druga: Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008/6

Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002

Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2010

Jakubowski A., *Art. 163b* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A Wiktorowska, Beck Online 2017, Legalis

Jakubowski A., *Art. 96a* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A Wiktorowska, Beck Online 2017, Legalis

Jakubowski A., *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013/11

Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego,* t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978

Janku Z., *Czy ugoda administracyjna jest formą działania administracji publicznej*? [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008

Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978

Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982

Jasińska K., *Uznanie administracyjne w sferze działania państwowych organów administracji przemysłowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1969/3

Jaskiernia J., *Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015

Jastrzębski B., *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór z publikacji i artykułów)*, Płock 2007

Jaśkiewicz J., *O normatywności art. 8 k.p.a.*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015

Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/5–6

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924

Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928

Jendrośka J., *Art. 129* [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989

Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2007

Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999

Jędrzejewski S., *W sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych*, „Nowe Prawo" 1972/4

Kacprzak P., *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „Studia Lubuskie", t. 5, Sulechów 2009

Kamiński M., *Instytucja cofnięcia (Rücknahme) wadliwych aktów administracyjnych w niemieckiej ustawie o postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2006/9

Kamiński M., *Konstrukcja pojęciowa praw (słusznie) nabytych a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa w teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Kamiński M., *Konstytucyjne podstawy domniemania konstytucyjnej ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2007/9

Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Warszawa 2006

Kamiński M., *Zasada ochrony zaufania jednostki do obowiązywania i kontynuacji (ciągłości) treściowej norm ustawowych a hipertrofia zmian normatywnych w prawie administracyjnym* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012

Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym" 2011/14(1)

Kaszubowski K., Pułło M., *Problematyka zaskarżalności aktu przekazania sprawy według właściwości w świetle nowego brzmienia k.p.a.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013/1

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012

Khodyakov D., *Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach,* „Sociology" 2007/4(1)

Kieres L., *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016

Kieres L., *Zagadnienia wprowadzające* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Gruziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010/1–2

Kijowski D.R., *Proceduralne zabezpieczenia przed stronniczością pracowników organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2000/4

Kim S.-E., *The Role of Trust in the Modern Administrative State. An Integrative Model*, „Administration & Society" 2005/37(5)

Klat-Wertelecka L., Kmieciak Z., Krawczyk A., Sawuła R., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 8, 8a, 13–16)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017

Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998/1

Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 stycznia 1993 r., SA/Wr 1408/92*, OSP 1994/12

Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo" 1994/10

Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 2012/5

Kmieciak Z., *Konstytucyjne podstawy prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013/2

Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004

Kmieciak Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo" 2016/9

Kmieciak Z., *O ułomności regulacji prawnej wyłączenia pracownika, organu i członka organu kolegialnego od udziału w postępowaniu administracyjnym (załatwienia sprawy)*, „Państwo i Prawo" 2013/11

Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo" 2018/2

Kmieciak Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny" 1997/11

Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000

Kmieciak Z., *Pisemne interpretacje prawa podatkowego jako instytucjonalna gwarancja ochrony zaufania do stanowionego prawa – na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2012/3

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010

Kmieciak Z., *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo" 2009/9

Kmieciak Z., *Problem miarkowania kar stałych pod rządami znowelizowanego k.p.a.*, „Dziennik Gazeta Prawna" 12–14.05.2017/18(73)

Kmieciak Z., *The Legitimate Expectations Prinicple in the Activity of Public Administration (Polish Experiences)* [w:] *Rapports polonais. Présentés au Quinzimème Congrès International de droit comparé,* Łódź 1998

Kmieciak Z., Wegner-Kowalska J., *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/5

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014

Kmieciak Z., *Zjednoczone Królestwo* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010

Kmiecik Z.R., *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2008/11

Kmiecik Z.R., *Istota dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo" 2008/6

Kmiecik Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008

Kmiecik Z.R., *Uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 154 i 155 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2008/7–8

Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014

Kmiecik Z.R., *Żądanie wyłączenia pracownika organu w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009

Knosala E., *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009

Knysiak-Molczyk H., *Faza rozpoznawcza postępowania* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013

Knysiak-Molczyk H., *Pozytywne i negatywne przesłanki właściwości organu. Instytucja wyłączenia ze sprawy* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013

Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/3

Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004

Knysiak-Molczyk H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013

Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g –163l)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017

Knysiak-Sudyka H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017

Kocowski T., *Policja gospodarcza* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A*, Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013

Konopka D., *Kryzys zaufania, a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym w Polsce* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012

Konopka D., *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce* [w:] red. S. Partycki, *Samorządność w warunkach kryzysu*, Lublin 2013

Konopka D., Sitniewska J., *Efektywna i skuteczna komunikacja jako element budowy zaufania pomiędzy urzędem a jego klientem (raport z badań w wybranych urzędach województwa dolnośląskiego)*, „Samorząd Terytorialny" 2014/1–2

Konopka D., *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjnie w administracji a zaufanie* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009

Kopacz M., *Wieloaspektowość środków dowodowych stosowanych w postępowaniu administracyjnym* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, I. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010

Kopaczyńska-Pieczniak K., *Dobre obyczaje i zasady współżycia społecznego w prawie spółek handlowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Polonia – Lublin", Sectio G, 2016/2

Kopp F., Ramsauer U., *Verwaltungsvertahrensgesetz; VwVfG. Kommentar*, München 2000

Korczak J., *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Kordela M., *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy'ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2007/2

Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012

Korycka-Zirk M., *Reguły prawne jako istota pojęcia prawa w ujęciu H.L.A. Harta*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2010/6

Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012

Korzeniowska-Polak A., *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013/9

Korzeniowska-Polak A., *Uzupełnienie albo sprostowanie decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Samorząd Terytorialny" 2014/11

Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011

Kosikowski C., *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004

Kotulska M., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2006/7

Kowalska A., *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012/7–8

Kozak A., *Dogmatycznoprawna metoda, metoda formalno-dogmatyczna, metoda tekstowa* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016

Kozak A., *Komparatystyka prawnicza* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016

Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012

Krawiec G., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2007 roku, II OSK 922/06*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/2

Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo" 1998/8

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013

Krzykowski P., Brzuzy A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009

Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2009/11

Kubiak A., *Glosa do orzeczenia TK z 8 XI 1989 r., K 7/89*, „Państwo i Prawo" 1991/7

Kubiak A., *Republika Federalna Niemiec* [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013

Kwiatek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2017/1

Lang J., *Zasady ogólne* [w:] E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego – zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948

Langrod J.S., *Uwagi o kodyfikacji postępowania administracyjnego w niektórych państwach*, „Państwo i Prawo" 1959/5–6

Larson D.W., *Trust and Missed Opportunities in International Relations*, „Political Psychology" 1997/18(3)

Laun R. von, *Das freie Ermessen und seine Grenz*en, Leipzig–Wien 1910

Lebow R.N., *The Role of Trust in International Relations*, „Global Asia" 2013/8(3)

Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016

Leoński Z., *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976

Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010

Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia", Sectio G, 2013/60(1)

Levi M., *A State of Trust* [w:] *Trust and Governance*, red. V. Braithwaite, M. Levi, New York 2003

Levi M., Stoker L., *Political trust and trustworthiness*, „Annual Review of Political Science" 2000/3

Lewicka R., Lewicki M., Wyporska-Frankiewicz J., *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011

Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002/8

Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007

Lisa I. J., *Friedrich August von Hayek*, BIATEC 2002/11

Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. T. Cyprian, J. Górski, W. Jaśkiewicz, Z. Radwański, E. Wengerek, Warszawa–Poznań 1973

Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961/12

Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968

Lorenz E.H., *Neither friends nor strangers: informal networks of subcontracting in French industry* [w:] D. Gambetta (red.), Trust: Making and Breaking Cooperative Relations, Oxford 1988

Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014

Łaszczyca G., *Istota rozprawy administracyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Administracji i Prawa: Teoria i Praktyka", Rok VII/VIII, Sosnowiec 2008

Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998

Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008

Łaszczyca G., *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo" 2002/1

Łazarska A., *Zaufanie jako kategoria prawna w procesie cywilnym*, „Polski Proces Cywilny" 2011/2

Łętowski J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych" 1982/1–2

Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995

Łętowski J., *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989

Łukasiewicz J., Kłosowska K., *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008

Machnikowski P., *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010

Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny" 1992/1–2

Mairal H.A., *Legitimate Expectations and Informal Administrative Representations* [w:] *International Investment Law and Comparative Public Law*, red. S.W. Schill, Oxford 2010

Majchrzak B., *Wyłączenie pracownika organu administracji publicznej w świetle przepisów K.P.A.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2002/4

Makowski G., Mileszyk N., Sobiech R., Stokowska A., Wiaderek G., *Konflikt interesów w polskiej administracji rządowej – prawo, praktyka, postawy urzędników*, Warszawa 2014

Maliszewska-Nienartowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006/1

Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007

Maloy J.S., *Two Concepts of Trust*, „The Journal of Politics" 2009/71(2)

Małysa-Kaleta A., *Zaufanie w relacjach rynkowych na współczesnym rynku*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2015/233

Martysz C., *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Wokół problematyki dokumentu. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi*, red. T. Widła, Katowice 2005

Mastalski R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 listopada 2017 r., II FSK 3280/15*, OSP 2018/5

Masternak M., Szalewska M., *„Milczenie" organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010

Matan A., *Art. 52* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010

Matan A., *Zasady ogólne* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* t. 1, *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010

Matera R., *Wybrane argumenty na rzecz interdyscyplinarności badań na styku nauk ekonomicznych i politycznych*, „Polityka i Społeczeństwo" 2013/4(11)

Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003

Maurer H., *Zasada ochrony praw nabytych w prawie państwowym i administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001

Mayer R.C., Davis J.H., Schoorman F.D., *An Integrative Model of Organizational Trust*, „The Academy of Management Review" 1995/20(3)

McEvily B., Perrone V., Zaheer A., *Trust as an Organizing Principle*, „Organization Science" 2003/14(1)

McKnight D.H., Chervany N.L., *Conceptualizing Trust: A Typology and E-Commerce Customer Relationships Model,* Proceedings of the 34th Hawaii International Conference on System Sciences – 2001.

Miller A.H., *Political Issues and Trust in Government: 1964–1970*, „The American Political Science Review" 1974/68(3)

Mincer M., *Pojęcie uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1976/3

Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983

Miruć A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Misztal B., *Trust in Modern Societies: The Search for the Bases of Social Order*, Cambridge 1996

Młodzik E., *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne" 2015/11

Moczydłowska J.M., *Zaufanie jako determinanta relacji przedsiębiorcy – przedstawiciele administracji samorządowej*, „Zarządzanie i Finanse" 2012/10(4)

Mokwa Z., *Teoria i praktyka budowania zaufania międzyorganizacyjnego w zarządzaniu organizacją sieciową*, „Zarządzanie i Finanse" 2013/11(4)

Morawska E.H., *Doktrynalne ujęcie klauzuli państwa prawnego w Polsce* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010

Morawska E., *Idea Rechtsstaat w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000

Morawski L., *Spór o pojęcie państwa prawnego*, „Państwo i Prawo" 1994/4

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008

Morawski L., *Zasady prawa – komentarz krytyczny* [w:] *Studia z filozofii prawa*, t. 1, red. J. Stelmach, Kraków 2001

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010

Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego. Zmiana oficjalnego stanowiska organu władzy publicznej lub organizacji międzynarodowej w zakresie interpretacji prawa podatkowego i celnego*, Warszawa 2012

Moroch A., *Reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy" 2008/4

Moskaluk K., Tomaszewska K., *Kontrola obywatelska sprawowana przez organizacje społeczne (wybrane zagadnienia)* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009

Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a jakość prawa administracyjnego* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012

Nałęcz A., *Uznanie administracyjne a reglamentacja działalności gospodarczej*, Warszawa 2010

Nałęcz A., *Zasada proporcjonalności jako zasada ogólna postępowania administracyjnego* [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010

Newton K., *Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy*, „International Political Science Review" 2001/22(2)

Niedźwiedź M., *Przekształcenia prawa o postępowaniu administracyjnym i postępowania egzekucyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser,

Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014

Niewiadomski Z., Jaroszyński K., *Art. 13* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008

Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015

Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013

Niżnik-Dobosz I., *Materialnoprawny wymiar pojęć, instytucji i norm ogólnego postępowania administracyjnego zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Nolte G., *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, „The Modern Law Review" 1994/57

Nowacki J., *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, Łódź 1973

Nowacki K., *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986

Nowicki D.K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015

Nyhan R.C., *Changing The Paradigm. Trust and Its Role in Public Sector Organizations*, „American Review of Public Administration" 2000/30(1)

O'Flynn J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, „The Australian Journal of Public Administration" 2007/66(3)

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2002

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009

Oczkowski T., *Nadużycie zaufania w prowadzeniu cudzych spraw majątkowych. Prawnokarne oceny i konsekwencje*, Warszawa 2013

Okoń M., *Postępowanie uproszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017/2

Oomsels P., Bouckaert G., *Studying interorganizational trust in public administration: A conceptual and analytical framework for „administrational trust"*, „Public Performance & Management Review" 2014/37(4)

Oomsels P., Callens M., Vanschoenwinkel J., Bouckaert G., *Functions and Dysfunctions of Interorganizational Trust and Distrust in the Public Sector*, „Administration & Society" 2016/9

Opałek K., Wróblewski J., *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991

Orłowski J., *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005

Orzechowski R., *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego. Założenia i zakres*, Warszawa 1981

Orzecznictwo naczelnych organów administracji państwowej, oprac. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, M. Starczewska, B. Czapski, S. Rakowski, Warszawa 1968

Orzecznictwo naczelnych organów administracji państwowej, oprac. M. Starczewska, H. Starczewski, J. Świątkiewicz, B. Czapski, S. Rakowski, Warszawa 1972

Ostrom E., *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, „American Political Science Review" 1998/92(1)

Ostrowska A., *Teoretycznoprawne aspekty uznania administracyjnego* [w:] *Wykładnia prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, red. L. Leszczyński, Lublin 2006

Panasiuk A., *Instytucja promesy w prawie polskim*, „Glosa" 1997/7

Pannert M., *Wpływ upadłości likwidacyjnej na wykonywanie zobowiązań z umów wzajemnych*, Warszawa 2010

Pecyna M., *Naruszenie zobowiązań w świetle harmonizacji prawa zobowiązań. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2009

Perkowska K., *Instytucja ugody w świetle przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,* „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2013/2

Petit J., *Le principe de confiance légitime en droit administratif français – Séminaire de droit administratif général*, https://www.yumpu.com/fr/document/view/17257014/le-principe-de-confiance-legitime-en-droit-administratif-francais

Pettit Ph., *The Cunning of Trust*, „Philosophy & Public Affairs" 1995/24(3)

Piątek W., *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2017/5

Piecha J., *Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego – rewolucja czy nie?*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2017/2

Pieniążek A., *Norma prawna – przepis prawny – akt normatywny* [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007

Pietrasz P., *Zasada proporcjonalności a postępowanie administracyjne* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Pogonowski P., *Podstawowe problemy obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2005/1(15)

Pokrzywniak J., *Klauzula siły wyższej*, „Monitor Prawniczy" 2005/6

Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2016

Prus Ł., *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE – glosa do wyroku TS z 19.05.1992 r. w sprawach połączonych: C-104/89 i C-37/90 J. Mulder i inni v. Rada i Komisja*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012/3

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Przybysz P., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013

Pulka Z., *Stanisława Ehrlicha wersja realizmu prawniczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1998/3

Pułło A., *Idea konstytucjonalizmu w systemie zasad prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 1996/5

Pułło A., *Idea solidarności w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2015/33

Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 1995/8

Pułło M., *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją jako zasada ogólnego postępowania administracyjnego,* „Gdańskie Studia Prawnicze" 2010/24

Putnam R., *Demokracja w działaniu*, przekład J. Szacki, Kraków 1995

Rabska T., *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976

Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010

Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017

Relich R., *Administracja w praktyce. Obraz pracy burmistrza w gminie Nowogrodziec* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013

Rennert K., *Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht. Vortrag anlässlich des Seminars zum Vertrauensschutzder Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union(ACAEurope) am 21. April 2016 in Vilnius, Litauen*, http://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20160421_vilnius_rennert.pdf

Reynolds P., *Legitimate Expectations and the Protection of Trust in Public Officials*, „Public Law" 2011/330.

Rigs R.E., *Legitimate Expectation and Procedural Fairness in English Law*, „The American Journal of Comparative Law" 1988/3

Romańska M., *Problem ciężaru dowodu w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018

Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny" 2015/4(94)

Rot H., *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1992

Rothstein B., Stolle D., *The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust*, „Comparative Politics" 2008/4(40)

Rotter J.B., *A New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust*, „Journal of Personality" 1967/35(4)

Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1959/4

Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961/12

Rozmaryn S., *Z teorii badań i prac prawnoporównawczych*, „Państwo i Prawo" 1966/6

Ruczkowski P., *Ugoda administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2011/9

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183

Rząsa G., *Znaczenie nowelizacji art. 7 i art. 8 k.p.a. dla modelu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego* [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, B. Sibiga, Warszawa 2012

Rzucidło-Grochowska I., *Uzasadnienie jako instrument budowy zaufania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016/5

Sabel Ch.F., *Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy*, „Human Relations" 1993/46(9)

Sadkowski Ł., *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017

Sako M., *Does Trust Improve Business Performance*? [w:] *Organizational Trust*, red. R.M. Kramer, Oxford 2006

Sasin-Knothe D., *Zaufanie jako pozaprawny czynnik stosowania mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013

Sawczuk M., *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2012/18

Sawczyn W., *Milczące załatwienie sprawy* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017

Sawczyn W., *Postępowanie uproszczone* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017

Sawuła R., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, z 12 marca 2002 r. (II SA/Wr 2356/00)*, „Samorząd Terytorialny" 2002/9

Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008

Sawuła R., Żukowski L., *Suspensywność środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (Uwagi wybrane)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001

Schill S.W., *International Investment Law and Comparative Public Law* [w:] *International Investment Law and Comparative Public Law*, red. S.W. Schill, Oxford 2010

Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011

Schneider H., *Der Vertrauensschutz im deutechen Zivilprozeß* [w:] *Festrchrift für Hans Schima zum 75. Geburtstag*, red. H.W. Fasching, W. Kralik, Wien 1969

Schønberg S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford 2000

Schröder M., *Administrative Law in Germany* [w:] *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A comparative analysis*, red. R. Seerden, F.A.M. Stroink, Groningen 2002

Schwarze J., *The role of the European Court of Justice in Shaping Legal Standards for Administrative action in the Member States: a Comparative Perspective* [w:] *Judical Review in European Union Law*, red. D. O'Keeffe, The Hague–London–Boston 2000

Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994

Sigron M., *Legitimate Expectations Under Article 1 of Protocol No. 1 to The European Convention on Human Rights*, Cambridge–Antwerp–Portland 2014

Simpson J.A., *Psychological Foundations of Trust*, „Current Directions in Psychological Science" 2007/16(5)

Sitkin S.B., Roth N.L., *Explaining the Limited Effectiveness of Legalistic „Remedies" for Trust/Distrust*, „Organization Science" 1993/4(3)

Siuciński R., *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/10

Skarżyńska K., *Psychologiczne źródła rozwoju społeczeństwa obywatelskiego: percepcja relacji społecznych, jej socjalizacyjne korelaty i konsekwencje dla zachowań obywatelskich* [w:] red. Z. Spendel, *Chowanna. Tom specjalny. Oblicza współczesnej psychologii. Pokłosie XXXIV Zjazdu Naukowego PTP*, Katowice 2012

Skoczylas A., *Zmiana lub uchylenie decyzji w ramach postępowania odwoławczego przed organem I instancji (zagadnienia wybrane)* [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Cieślak, Z. Niewiadomski, Warszawa 2003

Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego a problem konstrukcji współuczestnictwa* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Skóra A., *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002

Skóra A., *Skutki naruszenia zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002/6

Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009

Skóra A., *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Słownik języka polskiego, t. 5, *Nie–Ó,* red. nacz. W. Doroszewski, Warszawa 1963

Słownik języka polskiego, t. 6, *P–Prę*, red. nacz. W. Doroszewski, Warszawa 1962

Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982

Smarż J., *Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018

Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976

Sobolewski M., *Koncepcja państwa prawnego (Rechtsstaat) w doktrynie niemieckiego liberalizmu epoki klasycznej,* „Państwo i Prawo" 1980/2

Sokolewicz W., *Art. 2* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007

Sokolewicz W., Zubik M., *Artykuł 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Stahl M., *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016

Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011

Stahl M., *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001

Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

Stankiewicz R., *Art. 66* [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011

Starościak J., *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1959/4

Starościak J., *Postępowanie administracyjne* [w:] J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959

Stern K., *Der Staat des Grundgesetzes: Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Köln, Berlin, Bonn, München 1992

Stokes D.E., *Popular Evaluations of Government: An Empirical Assessment* [w:] *Ethics and Bigness: Scientific, Academic, Religious, Political, and Military*, red. H. Cleveland, H.D. Lasswell, New York 1962

Strzępek K., *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/4

Supernat J., *Biurokratyczne załatwienie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Supernat J., *Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań w angielskim prawie administracyjnym* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011

Suwaj P.J., *Gwarancje bezstronności organów w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2004

Suwaj P.J., Suwaj R., *Zasada nemo iudex in causa sua w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Suwaj P.J., *W poszukiwaniu rozwiązań reagujących na konflikty interesów*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/1

Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009

Suwaj R., *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2010/1–2

Sześciło D., *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne" 2012/4

Sześciło D., *Wprowadzenie* [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007

Szubiakowski M., *Geneza i rozwój prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013

Szubiakowski M., *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji* [w:] *Studia Iuridica,* t. 18, *Organizacja i Funkcjonowanie Administracji Państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, Warszawa 1990

Ślebzak K., *Ochrona emerytalnych prawa nabytych*, Warszawa 2009

Świat stał się bardziej ryzykowny, wywiad C. Kościelniaka z P.H. Dembinskim, „Rzeczpospolita. Plus Minus", 7–8.10.2017 r.

Świątkiewcz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007

Świątkiewicz J., *Jak kształtowało się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005

Tabernacka M., *Bezpośredni udział obywatela w kształtowaniu rozstrzygnięć władz publicznych w postępowaniu mediacyjnym w sferze administracji publicznej jako element funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009

Taras W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 sierpnia 1992 r., sygn. akt I PA 5/92*, OSP 1993/7–8

Taras W., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SAB/Gl 51/08*, OSP 2011/3

Taras W., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 23 lutego 2011 r. (I SA/Lu 811/10)*, „Samorząd Terytorialny" 2011/10

Tarno J.P., Chróścielewski W., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011

Tarno J.P., *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] Z. Kmieciak, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988

Tezner F., *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Leipzig und Wien 1924

Thomas R., *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford–Portland 2000

Tilly Ch., *Trust and Rule*, Cambridge 2005

Tilly Ch., *Trust Networks in Transnational Migration*, „Sociological Forum" 2007/22(1)

Tobaszewska J., *„Wędrujące pojęcia". Koncepcja Mieke Bal – przykład inter- czy transdyscyplinarności?*, „Studia Europaea Gnesnensia" 2013/8

Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostk*i, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2012/1

Traversa E., Modonesi D., *Les principes de sécurité juridique et de la protection de la confiance légitime en droit douanier et fiscal Une source d'inspiration pour les autres branches du droit européen*, „Revue du Droit de l'Union Européenne" 2015/2

Trzciński J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Zbiór studiów i artykułów z lat 2005–201*6, Warszawa 2017

Tsiakis Th., *The Economic Notion of Trust*, „International Journal of Security and Its Applications" 2010/4(2)

Tucker A., *The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations*, „Public Performance and Management Review" 2004/28(1)

Tuleja P., *Klauzula państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – kontynuacja czy zmiana?* [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010

Tuleja P., *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997

Tuleja P., *Zasady prawa a zasady konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011

Tuszyńska A., *Milczące załatwienie sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego – czy rzeczywiście nowa regulacja?,* „Casus" 2017/84

Uslaner E.M., *Democracy and Social Capital* [w:] *Democracy and Trust*, red. E. Warren, Cambridge 1999

Uslaner E.M., *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge 2002

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, red. A. Pawłowski, Warszawa 2009

Wachholz W.S., Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925

Wachholz W.S., *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnem*, Warszawa 1927

Wajda P., *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/6

Walczak H., Witkowski P., *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym* [w:] *Sprawiedliwość*

i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Wąsowski K., *Art. 33* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011

Wegner-Kowalska J., *Idea mediacji w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/10

Wegner-Kowalska J., *Koncepcja włączenia instytucji mediacji do kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/11

Wegner-Kowalska J., *Mediacja (art. 13, art. 96a–96g)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017

Wieczorek Ł., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP – rozumienie i stosowanie zasady konstytucyjnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w dekadę uchwalenia Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Próba oceny i podsumowania z perspektywy dziesięciolecia stosowani*a, red. K. Górka, T. Litwin, Kraków 2008

Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007

Wiktorowska A., *Zasada ogólna informowania w k.p.a.* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009

Wiktorowska A., *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008

Wiśniewski M., *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015/3

Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012/2

Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012/2

Wojtyczek K., *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997

Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013

Wołpiuk W., *Zaufanie jako pojęcie prawnokonstytucyjne (na przykładzie instytucji zawodów zaufania publicznego)*, „Prakseologia" 2003/143

Woods L., Watson Ph., *Steiner & Woods EU Law*, Oxford 2012

Woś T., *Glosa do wyroku NSA z 21.01.1988 r., IV SA 859/87*, OSP 1991/4/95

Woś T., *Podmioty na prawach stron i inni uczestnicy postępowania administracyjnego* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017

Wroe A., Allen N., Birch S., *The role of political trust in conditioning perceptions of corruption*, „European Political Science Review" 2013/5(2)

Wronkowska S., *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004

Wronkowska S., *System prawny a porządek prawny i ład społeczny* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001

Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995

Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974

Wróbel A., *Art. 8, Art. 9, Art. 66a*, *Art. 67, Art. 72* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013

Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014

Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015

Wróbel A., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne*, Lublin 1990

Wróbel A., *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009

Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010

Wróblewski J., *Paradygmat dogmatyki prawa a prawoznawstwo* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990

Wyporska-Frankiewicz J., *Metryka sprawy administracyjnej na tle ostatnich zmian k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986

Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012

Yang K., *Trust and Citizen Involvement Decisions. Trust in citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust*, „Administration & Society" 2006/38(5)

Zachariasiewicz M., Zarałek J., *Czy umowa arbitrażowa rozciąga się na podmioty powiązane ze spółką będącą stroną tej umowy?*, „Kwartalnik ADR" 2009/2

Zadykowicz P., *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017

Zajadło J., *Państwo prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007

Zamkowski W., *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego* [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992

Zawadzki S., Orzechowski R., *Przesłanki i kierunki aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1978/8–9

Zawadzki S., *Przemówienie posła sprawozdawcy w I czytaniu* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980

Zawłocki R., *Pojęcie i istota deliktu administracyjnego*, „Monitor Prawniczy" 2018/1

Zbroińska B., *Wykład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae" 2013/17(2)

Zdyb M., *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009

Zdyb M., Stelmasiak J., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem,* Lublin 1992

Zdyb M., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako fundament kształtowania współczesnego ładu konstytucyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Zdyb P., *Instytucja uznania administracyjnego w kontekście zaufania obywateli do organów administracji publicznej* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Wlaźlak, Warszawa 2015

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012

Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011

Zieliński T., *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, „Państwo i Prawo" 1992/3

Zieliński T., *Zaufanie jako regulator decyzji ekonomicznych (analiza literatury)*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2012/117(4)

Ziembiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974

Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005

Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005

Zientara A., *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010

Zięba-Załucka H., *Zasada ochrony praw nabytych jako element zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki, *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012

Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017

Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2017/8

Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014

Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010/5–6

Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie"*, Warszawa 2009

Zimmermann M., *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann M., W. Brzeziński`, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956

Ziółkowska A., *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. – ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010

Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995

Zweigert K., *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo" 1972/12

Zygan M., *Zaufanie a koszty transakcyjne*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie" 2014/1

Żelechowski Ł., *Zastaw zwykły i rejestrowy na prawach własności przemysłowej*, Warszawa 2011