

Anna Folgier

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
e-mail: afolgier@ukw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6365-8737



Gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym na przykładzie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

W artykule poddano analizie zawartą w art. 8 k.p.a.¹ zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Zasada ta nakłada na organy administracji publicznej obowiązki w zakresie sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego, „sposobu” tego nie określa jednak bezpośrednio, lecz tylko przez wskazanie celu (rezultatu), który w sposób ten ma osiągnąć². Samo znaczenie terminu „zaufanie” w odniesieniu do k.p.a. pozostaje dyskusyjne³, jakkolwiek omawiana zasada jest postrzegana jako mechanizm zabezpieczający sferę praw i interesów podmiotów przed nieracjonalnymi rozstrzygnięciami stanowiącymi przez uprawnione organy administracji publicznej⁴. Zasada określona w art. 8 k.p.a. ma na celu wyrównanie pozycji uczestników postępowania w postępowaniach administracyjnych⁵. Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych wskazano na najważniejsze dyrektywy, które powinny być uwzględniane przez organy administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. W szczególności organ prowadzący postępowanie winien szanować zasadę równego traktowania stron i stosować jednolite kryteria rozstrzygnięć i ocen w stosunku do wszystkich podmiotów postępowania dotyczących podobnych zagadnień i kwestii.

SŁOWA KLUCZOWE

zasady ogólne postępowania administracyjnego, zasada zaufania obywateli do władzy publicznej, proporcjonalność, bezstronność, równe traktowanie

- 1 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.).
- 2 G. Łaszczycza, *Komentarz do art. 8*, (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I: *Komentarz do art. 1–103*, LEX nr 83404.
- 3 M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 2, s. 5, DOI: 10.14746/rpeis.2012.74.2.1.
- 4 P. Wajda, *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 9, s. 20.
- 5 Wyrok WSA w Białymstoku z 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

Safeguards of the rights of the individual in the administrative proceedings on the example of article 8 of the code of administrative procedure (Protection of the Rights of Individuals in Light of Article 8 of the Code of Administrative Procedure)

ABSTRACT

The paper discusses the principle of strengthening of citizen's trust towards public authority. According to this principle, organs of public authority have some duties as far as the manner of conducting the administrative proceedings is concerned. This manner, however, is not determined directly, but solely by indicating the objective (result) to be achieved. At the same time, the very meaning of the term "trust" in the sense of the provisions of the Code of Administrative Procedure is debatable. Nevertheless, the principle in question is regarded as a mechanism designed to protect the citizens' rights and interests against the unreasonable decisions adopted by competent organs of public administration. The overall objective of the principle laid down in Article 8 of the Code of Administrative Procedure is to equalise the legal position of the parties to the administrative proceedings. The review of the jurisprudence provides examples of the most important directives to be taken into consideration by organs of public administration in the course of administrative proceedings. In particular, the organ conducting the proceedings should respect the principle of equal treatment of the parties. Furthermore, when adopting decisions or making assessments in similar matters and issues, the organ should apply uniform criteria with regard to all subjects of administrative proceedings.

KEYWORDS

general principles of administrative procedure, the principle of citizen's trust towards public authority, proportionality, impartiality, equal treatment

Wprowadzenie

Zasady prawa należą do najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych⁶. Problematyka zasad prawa stanowi przedmiot zainteresowania tak teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych oraz praktyki prawniczej. Niemniej nie ma konsensusu odnośnie do natury tego pojęcia⁷. W polskiej tradycji termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami pozwalającymi na wyodrębnienie tych norm i przeciwstawienie ich innym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa⁸.

Każda z gałęzi, zarówno w przepisach prawa materialnego, jak i procesowego, posługuje się pojęciami pozwalającymi odwołać się do systemu ocen i wartości funkcjonujących w społeczeństwie. Choć pod wpływem przeobrażeń społecznych zmienia się zakres i katalog tych wartości, to wymóg ich przestrzegania zawsze gwarantowany jest przepisami prawa. Na gruncie postępowania administracyjnego będziemy odwoływali się do zasad ogólnych⁹.

6 Por. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, (w:) *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, Lublin 2016, s. 11–16.

7 *Za System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, Warszawa 2018, s. 21.

8 Tamże, s. 23.

9 Za M. Klimaszewski, (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 18.

Pomimo zdefiniowania przez ustawodawcę części zasad z użyciem pojęć nieostrych, nie można ich traktować jako norm o charakterze dyrektywalnym, lecz należy przypisać im ściśle normatywny charakter¹⁰. Wyodrębnienie grupy norm proceduralnych i nadanie im charakteru zasad postępowania świadczy o ich wyróżnieniu i szczególnej pozycji wśród wszystkich norm proceduralnych¹¹. Jak słusznie zauważa Emanuel Iserzon, zasady ogólne postępowania administracyjnego

to nie są jednak tylko deklaracje, zalecenia lub dezyderaty. To nie program. Są to normy prawne, normy obowiązujące – fundament całej budowy. Są to normy, których przestrzeganie jest wstępnym warunkiem praworządności indywidualnych orzeczeń. Te normy są opatrzone sankcją; ich naruszenie, ich nieuwzględnienie powoduje uznanie postępowania za dotknięte istotną wadą¹².

W literaturze przedmiotu można spotkać się ze stanowiskiem, że zasady ogólne zawarte w k.p.a. mają zastosowanie nie tylko w procedurze administracyjnej, lecz także w wykładni i stosowaniu norm prawa administracyjnego materialnego¹³. W kwestii zakresu stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego wypowiada się również orzecznictwo. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 listopada 2015 roku orzekł, że „zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią integralną część przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury (...)”¹⁴.

Zasady te wyznaczają granice swobody działania organu, porządkują reguły wykładni, służą wzmocnieniu pozycji procesowej strony, gdyż ze względu na swój charakter zasady gwarantują podstawowe uprawnienia przede wszystkim dla strony postępowania¹⁵. Większość zasad ogólnych uregulowanych w art. 6–16 k.p.a. zawiera wyraźne odniesienia do określenia pozycji strony w postępowaniu i gwarancji ochrony jej praw, np. zasada uwzględniania słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.) czy zasada czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.)¹⁶. W praktyce jednak realizacja norm zasad ogólnych postępowania administracyjnego może nastroczać trudności z uwagi na dość luźne określenie listy zasad postępowania administracyjnego i często niedookreślony i ocenny ich charakter¹⁷. Stąd dużą rolę do odegrania w tym zakresie ma orzecznictwo sądów administracyjnych.

Problematyka zakresu obowiązywania zasad ogólnych sformułowanych w rozdziale 2 działu I k.p.a. (art. 6–16) ma charakter sporny i dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości jedynie to, że zasady ogólne, podobnie jak wszystkie inne przepisy działu I k.p.a., dotyczą przede wszystkim

10 Tamże.

11 Za M. Klimaszewski, (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 17–18.

12 E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 212, za H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, LEX.

13 T. Woś, *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1987, Rok XX, s. 107–113.

14 Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14, LEX nr 2094153.

15 Za M. Klimaszewski, (w:) *Postępowanie...*, dz. cyt., red. Z. Cieślak, s. 17–18.

16 H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, dz. cyt., LEX.

17 Tamże.

jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie we wszystkich jego stadiach i instancjach. Postępowanie to stanowi trzon k.p.a. i zostało uregulowane w działach I, II, IV, IX oraz X¹⁸.

Zasada pogłębiania zaufania

W pierwotnym tekście k.p.a. zasada budzenia zaufania obywatela do państwa i prawa (obecnie: zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej) została uregulowana w art. 6 w brzmieniu: „Organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa”. Od tego czasu przepis ten był trzykrotnie nowelizowany (w 1980 r., 2010 r. i 2017 r.), niemniej największą zmianę przyniosła nowela z 2017 roku¹⁹. Dotychczasowa treść przepisu została zamieszczona w § 1, do którego dodano zasady: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W art. 8 § 2 uregulowano z kolei zasadę respektowania utrwalonej praktyki administracyjnej²⁰, tj. „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. Zasada zaufania uzupełniona została zatem o znany z „Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji” nakaz działania proporcjonalnego. Wskazano także na konieczność przestrzegania wymogów bezstronności i równego traktowania²¹. Takie rozszerzenie zasady z art. 8 k.p.a. powinno być traktowane jako jej doprecyzowanie lub wskazanie akcentów, jakie powinny odgrywać szczególną rolę w procesie jej wykładni²².

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 września 2012 roku stwierdził, że

zasada zaufania (...) uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to zasada najszersza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy 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 po-

18 Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 53.

19 Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

20 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, LEX.

21 „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej” uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski został opracowany przez Ombudsmána (Rzecznika Praw Obywatelskich) Unii Europejskiej Jacoba Södermana. „Jego postanowienia mają jedynie charakter zaleceń w sprawach załatwianych przez organy Wspólnot. Zalecenia te mogą odegrać jednakże pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz pogłębianiu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami i innymi administrowanymi podmiotami także w stosunkach wewnętrznych poszczególnych państw Unii. Mogą stanowić cenną wskazówkę w postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa, zwłaszcza, że wskazania Kodeksu współbrzmiały w wielu miejscach z przepisami polskich postępowań administracyjnych oraz orzecznictwem sądowym”, za: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007, s. 12.

22 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.

stępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu²³.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Małgorzaty Stahl, że zasada zaufania stanowi jeden z fundamentów, na których powinna być zbudowana współczesna administracja publiczna, czemu służy m.in. zapewnienie przewidywalności jej działań²⁴.

„Zazwyczaj to demokrację uznaje się za ustrój, który w największym stopniu sprzyja powstaniu zaufania, a który równocześnie potrzebuje zaufania obywateli”²⁵. Zdaniem Piotra Sztompki w powszechnym przekonaniu zaufanie jest jednocześnie owocem demokracji i czynnikiem, który ją wzmacnia, a następnie poddaje analizie obydwu kierunki tej zależności: z jednej strony demokracja rodzi zaufanie, z drugiej zaś zaufanie jest wstępnym warunkiem demokracji²⁶. Powszechne przekonanie o dwustronnym związku między zaufaniem a demokracją znajduje odzwierciedlenie w doktrynie prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, powołującej się na „zasadę zaufania do władz publicznych” (rządowych i samorządowych) wyrażoną w art. 8 k.p.a.²⁷

Zasada zaufania obywateli do organów państwa jest mocno powiązana z zasadą praworządności, zasadą prawdy obiektywnej, zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony²⁸.

Wynikająca z art. 8 K.p.a. zasada zaufania obywateli do organów państwa nakłada na organ administracji publicznej obowiązek praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania, który wyraża się w dokładnym zbadaniu okoliczności sprawy, ustosunkowaniu się do żądań stron oraz uwzględnieniu w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli²⁹.

Związek zasady zaufania z zasadą pewności prawa podkreśla Trybunał Konstytucyjny, który przyjmuje, że

w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego³⁰.

23 Wyrok NSA z 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157.

24 M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak, Warszawa 2015, s. 26–27.

25 P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 343, za M. Kasiński, (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX, s. 156–164.

26 Tamże, s. 344 i n. oraz 354 i n.

27 M. Kasiński, (w:) *Zasady w prawie administracyjnym...*, dz. cyt., s. 156–164.

28 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.

29 Wyrok NSA z 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06, LEX nr 290139.

30 M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, dz. cyt., LEX.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 lutego 2005 roku podkreślił, że zasada ta wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą 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 postępowania³¹.

W literaturze przedmiotu przez ochronę zaufania rozumie się zakaz naruszania usprawiedliwionych przewidywań podmiotu prawnego co do swojej sytuacji prawnej³². Istotne znaczenie dla poczucia zaufania do administracji ma zasada pewności prawa w zakresie jednoznacznych skutków prawnych (na etapie stanowienia prawa) oraz w sferze przekonania, że treść wydanej decyzji będzie się mieściła w bardziej czy mniej określonych przedziałach (etap stosowania prawa)³³.

Ochrona zaufania obywatela do państwa i prawa opiera się na pewności prawa, czyli na takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne – umożliwiają jej zdecydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania³⁴.

Zaufanie do organów władzy publicznej to przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Przepisy art. 7 K.p.a. i art. 8 K.p.a. podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji³⁵.

Utrwalone praktyki rozstrzygania spraw w orzecznictwie sądów administracyjnych

Jak wcześniej wskazano, nowelą z 2017 roku do art. 8 dodano § 2, zgodnie z którym „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej³⁶ zasadę tę określono mianem zasady pewności prawa lub uprawnionych

31 Por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15.

32 T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Kraków 2006, za M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie...*, dz. cyt., s. 433.

33 A. Błaś, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX nr 199671, za M. Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie...*, dz. cyt., s. 434.

34 Wyrok WSA w Białymstoku z 25 czerwca 2008 r., I SA/Bk 84/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

35 Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1517/19, LEX nr 3111007.

36 VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, www.sejm.gov.pl (13.10.2023).

oczekiwań. Ma ona konkretyzować wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. zasadę zaufania obywateli do organów państwa³⁷. U podstaw wprowadzenia tej zmiany legło przekonanie ustawodawcy, że

strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, z reguły w sprawach wymagających uprzedniego zaangażowania istotnych zasobów, w tym czasu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania. Racjonalne planowanie działań strony wymaga zatem od organów administracji publicznej respektowania zasady nieodstępowania od utrwalonej praktyki, czyli innymi słowy – zasady respektowania uprawnionych oczekiwań, wynikających z utrwalonej praktyki danego organu³⁸.

Zasadę uprawnionych oczekiwań należy odnieść nie tylko do rozstrzygnięcia sprawy (*sensu stricto*), lecz także do działań organu w toku postępowania administracyjnego prowadzących bezpośrednio do rozstrzygnięcia w danej sprawie administracyjnej. Źródłem praktyki oraz jej ugruntowania w procedurze administracyjnej jest postępowanie organu, a nie wiedza wnioskodawcy w tym zakresie³⁹.

Zasada uprawnionych oczekiwań została również wyrażona w art. 10 ust. 1 i 2 „Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji”, zgodnie z którym:

1. 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. 2. Urzędnik uwzględni uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości.

Andrzej Wróbel proponuje, aby przez „utrwaloną praktykę” rozumieć

zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych⁴⁰.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, przymiot „utrwalonej” ma z kolei taka praktyka, która jest w stanie „wzbudzić w świadomości ostrożnego i należycie poinformowanego podmiotu racjonalne (uprawnione) oczekiwania, że organ rozstrzygnie sprawę w określony sposób”⁴¹.

Zauważyć należy, że uregulowaniu w k.p.a. zasady uprawnionych oczekiwań nie towarzyszy wyjaśnienie zakresu rozstrzyganych spraw, które należy brać pod uwagę przy załatwianiu kolejnej. „Przede wszystkim nie sprecyzowano, czy praktyka ma dotyczyć działalności tyl-

37 Za Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, Warszawa 2019, LEX.

38 VIII kadencja, druk sejm. nr 1183.

39 B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2017, nr 1, s. 45–58, DOI: 10.21697/kpp.2017.15.1.04.

40 A. Wróbel, Komentarz do art. 8, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany...*, dz. cyt., brak stron w bazie LEX.

41 Por. wyrok TS UE z 9 lipca 2015 r. w sprawie Salomie i Oltean, C-183/14, ECLI:EU:C:2015:454.

ko tego organu, który sprawę załatwia czy też jaka ilość spraw decyduje o ukształtowaniu się praktyki orzeczniczej⁴². Stąd uzasadnione jest odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych w celu poszukiwania dyrektyw dla organów administracji publicznej, które powinny być przez te organy uwzględniane w toku postępowania administracyjnego:

Organ nie może odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy, a równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym. Jeżeli natomiast istnieją uzasadnione przyczyny dla odmiennego załatwienia jednej sprawy, to istnienie owych uzasadnionych przyczyn wskazuje na odmienną sytuację faktyczną lub prawną takiej sprawy. Nie można wówczas mówić o związaniu ustaloną praktyką załatwiania spraw przez organ, skoro ta praktyka dotyczy spraw o podobnym, ale jednak nie tożsamym stanie faktycznym i prawnym⁴³.

W sytuacji zatem, gdyby okazało się, że dotychczasowa praktyka w sprawach w takim stanie faktycznym i prawnym była niezgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, organ jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobligowany do zmiany dotychczasowej niezgodnej z prawem praktyki rozstrzygania spraw. Odróżnić bowiem należy możliwości stosowania zasady z art. 8 § 2 K.p.a. w sprawach administracyjnych, w których ustawodawca pozostawił organowi swobodne uznanie administracyjne w rozstrzygnięciu spraw, od spraw w których pozytywne rozstrzygnięcie uwarunkowane jest okolicznością uprzedniego wydania zezwolenia innego, choć powiązanego rodzajowo⁴⁴.

Nie można powołać się na naruszenie zasady z art. 8 § 2 k.p.a. w sytuacji, kiedy wydana w sprawie decyzja, choćby była odmienna od innej decyzji, wydanej w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, jest jednak prawidłowa i zgodna z prawem. Względem na zachowanie zasady praworządności ma w tej sytuacji priorytet nad oczekiwaniem strony do otrzymania decyzji takiej samej jak decyzje uprzednio wydawane w analogicznych stanach faktycznych i prawnych, bowiem oczekiwanie takie nie jest „słuszne” i „uzasadnione” jako naruszające zasadę praworządności⁴⁵.

Nie jest do pogodzenia z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej sytuacja, w której ten sam organ, rozpatrując w krótkim odstępie czasu sprawę tej samej strony, w odmienny sposób ocenia ten sam stan faktyczny i nie podaje żadnych przyczyn dokonanej diametralnej zmiany stanowiska w kwestii spornej pomiędzy stroną i organami⁴⁶.

Zasada orzekania zgodnie z utrwaloną praktyką nie oznacza bowiem uzyskania na mocy jednej decyzji niezbywalnego prawa podmiotowego przez stronę lecz jest to nakaz nieodstępstwa bez uzasadnionej przyczyny, w kolejnych postępowaniach rozstrzyganych na podstawie tych samych unormowań, od dotychczasowo przyjętej linii orzeczniczej⁴⁷.

42 G. Ninard, *Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2017, nr 3, s. 36, DOI: 10.19195/0137-1134.122.18

43 Wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., II OSK 3971/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023); wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2023 r., II SA/Lu 689/22, LEX nr 3513703.

44 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 lutego 2021 r., II SA/Bd 1026/20, LEX nr 3161638.

45 Wyrok NSA z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1976/20, LEX nr 3559172.

46 Wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 481/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

47 Wyrok WSA w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931.

Zasada wyrażona w art. 8 § 2 K.p.a., nie oznacza, że organ administracji, dostrzegając podobieństwo załatwianej sprawy do spraw załatwianych wcześniej, zawsze musi wydać decyzję analogiczną do decyzji wydanych wcześniej⁴⁸.

Nie będzie sprzyjać realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej podejmowanie w takiej samej sprawie przeciwstawnych działań przez organy państwa, dokonywanie skrajnie różnej oceny tego samego stanu faktycznego przez organy administracji, jak również zmienność rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie przez organy administracji. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych na tle tego samego stanu faktycznego – od pozytywnego przez negatywne rozstrzygnięcie – bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, jest działaniem niezgodnym z tą zasadą i wpływa ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli⁴⁹.

Nie może zatem spełnić wymagań wynikających z art. 8 k.p.a. organ administracji publicznej, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń strony uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy. Szczególnie istotne w kontekście zasady budzenia zaufania jest prawidłowe sporządzenie uzasadnienia decyzji uznaniowej⁵⁰.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że omawiana zasada powinna być zawsze interpretowana na tle konkretnych okoliczności faktycznych sprawy i skoro zakłada ujednoczenie orzecznictwa w stosunku do różnych podmiotów w tych samych stanach faktycznych i prawnych, to tym bardziej należy ją odnosić do spraw tego samego podmiotu, prowadzonych przez dany organ⁵¹. Jak słusznie zauważa Błażej Kwiatek:

Utrwalenie określonej praktyki rozstrzygania spraw przez organ należy rozpatrywać łącznie w wymiarze czasowym oraz ilościowym. W konsekwencji o utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw można mówić, jeżeli organ przez określony, dłuższy czas konsekwentnie wydawał zbieżne rozstrzygnięcia (co najmniej kilkanaście) w danej kategorii spraw (o takim samym stanie faktycznym i prawnym)⁵².

Przy czym utrwalona praktyka rozstrzygania spraw będzie oznaczała dominującą, a nie wyłączną linię orzeczniczą organu⁵³.

Przepis art. 8 § 2 k.p.a. nakłada na organy zobowiązanie, że bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują one od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Zakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, co oznacza, że organ może od niego odstąpić, winien jednak wykazać uzasadnioną przyczynę, dla której tak czyni.

48 Wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2022 r., II SA/Po 700/22, LEX nr 3505318.

49 Wyrok WSA w Kielcach z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 521/11, LEX nr 3447944.

50 Wyrok WSA w Warszawie z 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 1009/22, LEX nr 3417748.

51 Wyrok NSA z 29 stycznia 2019 r., II GSK 1853/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (13.10.2023).

52 B. Kwiatek, *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw...*, dz. cyt., s. 45–58.

53 Szerzej G. Ninard, *Zasada pewności prawa...*, dz. cyt., s. 36.

Podsumowanie

Pojęcie „zasady ogólne” jest wieloznaczne, dlatego też wszystkim wskazanym w k.p.a. zasadom ogólnym literatura przedmiotu przypisuje wiele funkcji, wymieniając wśród nich ujednoczenie praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, odgrywanie roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, wypełnianie luk w prawie administracyjnym oraz wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym⁵⁴. Stałe podkreślanie znaczenia przestrzegania zasad ogólnych jest niezbędne dla kształtowania prawidłowej praktyki działalności orzeczniczej organów administracji publicznej⁵⁵.

Istotą zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest wyznaczenie aksjologicznych podstaw działania organów administracji, w wymiarze sposobu sprawowania władzy⁵⁶. Koniecznym warunkiem uznania postępowania za prowadzone w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest kierowanie się przez organy administracji publicznej zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zaufanie do władzy publicznej jest związane z oczekiwaniem legalizmu jej działania oraz respektowania przez nią reguł sprawiedliwości formalnej w procesie stanowienia i stosowania prawa.

Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa stanowi fundamentalne założenie dla realizacji postulatu przyjaznych relacji między administracją a obywatelami. Istotną wartością wynikającą z tej zasady jest działanie organów w sposób pozwalający na przekonanie stron i innych uczestników postępowania o jakości, profesjonalizmie i odpowiedzialności cechujących działania organów władzy publicznej. Zasada ta gwarantować ma obywatelom bezpieczeństwo prawne wynikające z przewidywalności działań organów⁵⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreśla się negatywny wpływ zmienności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracyjne na utrwalenie w praktyce zasady wynikającej z art. 8 k.p.a.

Wraz z uzupełnieniem art. 8 o § 2 postulat osiągnięcia większej przewidywalności działań organów administracji publicznej zyskał silniejsze zabezpieczenie. Zobowiązanie organów do nieodstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym bez uzasadnionej przyczyny niewątpliwie wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa procesowego uczestników postępowania administracyjnego. Wartość pewności prawa odnosi się bowiem nie tylko do fazy rozstrzygania i wydawania decyzji administracyjnych, lecz także innych działań procesowych kierowanych do podmiotów innych niż strony⁵⁸. Strony z kolei będą mogły oczekiwać, powołując się na wcześniejsze

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

55 K. Celińska-Grzegorzczak, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 59, za M. Grzymiśławska-Cybulską, *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ius Novum 2013, nr 4, s. 105–121.

56 M. Klimaszewski, (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie...*, dz. cyt., s. 23.

57 Szerzej T. Majer, *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017, s. 84 i n.

58 Tamże, s. 81 i n.

rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach, takiego samego lub podobnego rozstrzygnięcia w swojej sprawie, a ponadto skarżyć decyzje organów wydane sprzecznie z utrwaloną praktyką jako naruszające art. 8 § 2 k.p.a.

Bibliografia

Literatura

- Błaś A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX nr 199671.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, Ius Novum 2013, nr 4, s. 105–121.
- Grzymisławska-Cybulska, *Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 433–456.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, LEX.
- Kasiński M., (w:) *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 156–164.
- Klimaszewski M., (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 15–36.
- Klimaszewski M., (w:) W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2015, s. 7–51.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. II, Warszawa 2019, LEX.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, LEX.
- Kwiątek B., *Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2017, nr 1, s. 45–58.
- Leszczyński L., *Zasady prawa – założenia podstawowe*, (w:) *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, Lublin 2016, s. 11–16.
- Łaszczycza G., *Komentarz do art. 8*, (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I: Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, LEX nr 83404.
- Majer T., *Zasada ogólna zaufania obywateli do władzy publicznej*, (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, Olsztyn 2017.
- Ninard G., *Zasada pewności prawa – art. 8 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, *Nowe Zeszyty Samorządowe* 2017, nr 3.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granice wykładni*, Kraków 2006.

- Stahl M., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające*, (w:) *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 19–28.
- System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2007.
- Wajda P., *Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2010, nr 9, s. 20–29.
- Wojciechowski M., *Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2012, z. 2, s. 5–17.
- Woś T., *Obowiązek uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w toku postępowania administracyjnego (art. 7 in fine k.p.a.)*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1987, Rok XX, s. 265–278.
- Wróbel A., (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., II OSK 3971/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z 15 listopada 2006 r., II GSK 183/06, LEX nr 290139.
- Wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14, LEX nr 2094153.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2023 r., II OSK 1976/20, LEX nr 3559172.
- Wyrok NSA z 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, LEX nr 1418157.
- Wyrok NSA z 29 stycznia 2019 r., II GSK 1853/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 15.
- Wyrok TS UE z 9 lipca 2015 r. w sprawie Salomie i Oltean, C-183/14, ECLI:EU:C:2015:454.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 25 czerwca 2008 r., I SA/Bk 84/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 3 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 19/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 lutego 2021 r., II SA/Bd 1026/20, LEX nr 3161638.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 19 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 609/18, LEX nr 2603931.
- Wyrok WSA w Kielcach z 6 grudnia 2022 r., II SA/Ke 521/11, LEX nr 3447944.
- Wyrok WSA w Lublinie z 23 lutego 2023 r., II SA/Lu 689/22, LEX nr 3513703.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 22 grudnia 2011 r., I SA/Ol 481/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2022 r., II SA/Po 700/22, LEX nr 3505318.
- Wyrok WSA w Warszawie z 26 lipca 2022 r., VI SA/Wa 1009/22, LEX nr 3417748.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 5 maja 2020 r., III SAB/Wr 1517/19, LEX nr 3111007.

CYTOWANIE

Anna Folgier, *Gwarancje ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym na przykładzie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Administracyjne* 1(19)/2024, 21–33, DOI: 10.18276/sa.2024.19-02.