

Zasada informowania na tle zasad ogólnych postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Spotkanie to „umówione zejście się lub zjazd w celu zobaczenia się z kimś”¹. Spotkanie z reguły ma jakiś cel. Można zaryzykować twierdzenie, że ma służyć komunikacji między uczestnikami spotkania, nawiązaniu relacji, wymianie poglądów lub rozwiązaniu problemu, wypracowaniu jego rozwiązania. Spotkania – z uwagi na różnorodność ich celów – mogą mieć różny charakter (np. formalny lub nieformalny) i odbywać się na różnych płaszczyznach. Jedną – niezwykle istotną – z płaszczyzn spotkania strony z administracją (organem administracji) jest postępowanie administracyjne. Ma ono charakter formalny i powinno być prowadzone w oparciu o znane obu stronom reguły procesowe. Aby postępowanie administracyjne było komfortowym miejscem spotkania jednostki z administracją, muszą być w nim realizowane standardy proceduralne, zapewniające w szczególności realizację zasady *audiatur et altera pars*.

W doktrynie światowej od lat funkcjonuje pojęcie „sprawiedliwości proceduralnej”, która – ogólnie rzecz ujmując – przejawia się w organizacji procesu uzyskiwania informacji, wymiany argumentacji i podejmowania decyzji pozwalającej uznać wynik zastosowania procedury za sprawiedliwy². Realizacja gwarancji procesowych mających chronić interes stron postępowania administracyjnego nie jest możliwa bez dobrej komunikacji między podmiotami postępowania administracyjnego, a dobra komunikacja nie jest możliwa bez gwarancji udzielania rzetelnej, pełnej informacji, w zakresie niezbędnym do podejmowania racjonalnych decyzji procesowych. Nie sposób wyobrazić sobie dobrej komunikacji bez rzetelnej informacji o przedmiocie i zakresie postępowania, jak również o procesowych uprawnieniach strony. Z uwagi na nierówno-

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0003-4900-5956.

¹ *Spotkanie*, hasło w *Słowniku języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/spotkanie.html>, dostęp: 6.11.2024 r.

² Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 41–58. Zob. też H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 11–12.

rzędną pozycję organu i strony w postępowaniu administracyjnym szczególnie istotna jest prawidłowa realizacja zasady informowania. Zasady tej nie można z kolei postrzegać w oderwaniu od innych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które stanowią kompleks reguł powiązanych ze sobą, tworzących określony model postępowania administracyjnego.

Normy statuujące zasady ogólne postępowania administracyjnego muszą być interpretowane w powiązaniu ze sobą, gdyż zachodzą między nimi istotne związki i relacje. Realizacja zasady informowania wpływa w moim przekonaniu w znaczący sposób w szczególności na realizację takich zasad ogólnych postępowania administracyjnego jak: zasada praworządności, prawdy obiektywnej, czynnego udziału stron w postępowaniu, przekonywania, polubownego załatwiania spraw, budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Warto zatem przyjrzeć się bliżej związkom pomiędzy zasadą informowania a innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego na płaszczyźnie spotkania strony z organem administracji publicznej, jaką jest postępowanie administracyjne.

2. Zasada informowania a zasada praworządności

Zasada praworządności stanowi nie tylko zasadę ogólną postępowania administracyjnego. Jest także zasadą konstytucyjną, gdyż art. 7 ustawy zasadniczej stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z treści zasady państwa prawnego wynika prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, gdyż jedynie taka procedura jest w stanie zapewnić realizację praw i wolności obywatelskich. W demokratycznym państwie prawa administracja ma prawo do podejmowania wyłącznie takich działań, do których została wyraźnie upoważniona przepisami prawa, przy czym działania te mogą być podejmowane jedynie w formie i trybie prawem przewidzianych.

W Kodeksie postępowania administracyjnego zasada praworządności została wyrażona w art. 6 i 7³. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Z kolei art. 7 *in principio* stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności. Organy administracji publicznej mają zatem nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, lecz także obowiązek czuwania nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania administra-

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

cyjnego (we wszystkich stadiach postępowania) były zgodne z prawem. Ranga zasady praworządności jest wysoka. Należy uznać, że w przypadku konfliktu tej zasady z inną zasadą ogólną w procesie podejmowania decyzji co do zasady należy przyznać pierwszeństwo zasadzie praworządności⁴.

Obowiązek działania organów administracji publicznej zgodnie z zasadą praworządności wyraża się w szczególności w obowiązku realizacji pozostałych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasady informowania. Naruszenie tej zasady stanowi jednocześnie naruszenie zasady praworządności, ponieważ organ, który nie realizuje prawidłowo zasady informowania, jednocześnie narusza przepisy prawa nakładające na niego obowiązki informacyjne⁵. Skala potencjalnych naruszeń jest szeroka – od naruszeń mających charakter nieistotny, w tym znaczeniu, że ich zaistnienie nie mogło wywrzeć wpływu na wynik sprawy, po naruszenia o charakterze rażącym, co do których można przyjąć z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że ich wpływ na wynik sprawy mógł mieć charakter zasadniczy.

3. Zasada informowania a zasada czynnego udziału stron w postępowaniu

Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Sformułowana w ten sposób zasada czynnego udziału strony w postępowaniu powinna być realizowana w każdym stadium postępowania (od momentu jego wszczęcia do zakończenia, zarówno w postępowaniu zwykłym – pierwszo- i drugoinstancyjnym – jak również w postępowaniach w trybach nadzwyczajnych). Obowiązek zapewnienia stronom możliwości realizacji prawa czynnego udziału w postępowaniu obejmuje wszystkie stadia postępowania administracyjnego: fazę wszczęcia postępowania, postępowanie wyjaśniające, stadium pomiędzy zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji⁶.

⁴ Por. J. Zimmermann, *Obowiązek informowania ciążący na organach administracji. Glosa do wyroku SN z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, „Państwo i Prawo” 1993, nr 8, s. 119.*

⁵ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym*, Warszawa 2013, s. 101.

⁶ Szerzej na temat zasady czynnego udziału strony w postępowaniu H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 161–164.

W świetle powyższej regulacji prawnej należy uznać, że istotnym zadaniem organu administracji publicznej jest stworzenie w postępowaniu administracyjnym warunków, które będą gwarantować stronie możliwość podejmowania racjonalnych czynności procesowych, odpowiednich w ramach danego etapu konkretnego postępowania.

Realizacja zasady czynnego udziału strony w postępowaniu jest w każdym jego etapie ściśle powiązana z prawidłową realizacją zasady informowania. Banalne jest twierdzenie, że możliwość realizacji określonych uprawnień istnieje wówczas, gdy podmiot uprawniony dysponuje odpowiednią wiedzą, umożliwiającą mu korzystanie z nich. Nieudzielenie stronie postępowania administracyjnego rzetelnych informacji o uprawnieniach procesowych, jakie przysługują jej na konkretnym etapie postępowania, może istotnie wpływać na realizację zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, gdyż oczywiste jest, że strona niemająca świadomości co do zakresu swych uprawnień nie będzie w stanie ich zrealizować⁷. Aby zatem postępowanie administracyjne stało się płaszczyzną rzeczywistego spotkania strony z organem administracji, w którym to spotkaniu oba podmioty będą odgrywać aktywną rolę, niezbędna jest prawidłowa realizacja zasady informowania. W postępowaniu administracyjnym zasada informowania ma kompensować brak możliwości uzyskania pomocy prawnej w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika. Funkcję wspierającą stronę w realizacji jej uprawnień procesowych ma pełnić organ administracji prowadzący postępowanie. W postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje bowiem reguła *ignorantia iuris nocet*. Organ, chcąc wyciągnąć konsekwencje z bierności strony czy też nieprawidłowości podejmowanych przez nią czynności procesowych, musi najpierw zrealizować wobec niej własne obowiązki informacyjne, co wynika w szczególności z art. 79a i 81 k.p.a.

4. Zasada informowania a zasada prawdy obiektywnej (materialnej)

Nieudzielenie stronie właściwej (pełnej i rzetelnej) informacji o zakresie jej uprawnień procesowych i naruszenie w ten sposób zasady czynnego udziału strony w postępowaniu może również istotnie wpływać na realizację zasady prawdy obiektywnej, sformułowaną w art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu fak-

⁷ Por. H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 103.

tycznego oraz do załatwienia sprawy. Konkretyzacja powyższej zasady nastąpiła w art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz w art. 80 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Powyższe regulacje kreują w postępowaniu administracyjnym zasadę oficjalności postępowania dowodowego. W ramach realizacji tej zasady organ administracji publicznej ma obowiązek ustalenia z urzędu, jakie okoliczności faktyczne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i jakie dowody powinny zostać przeprowadzone w celu ustalenia powyższych okoliczności. Kolejno na organie spoczywa obowiązek przeprowadzenia dowodów, które uznał za niezbędne dla dokonania prawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy oraz dokonania oceny przeprowadzonych dowodów zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów⁸. Organ administracji publicznej ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalenia stanu faktycznego sprawy były zgodne z rzeczywistością.

Powyższe reguły nie powodują pozbawienia strony postępowania administracyjnego prawa do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego. Wynikające z art. 10 § 1 k.p.a. prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania jest realizowane w szczególności przez prawo do inicjatywy dowodowej, prawo do brania czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego oraz prawo do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów⁹. Warto przytoczyć trafne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż „Inicjatywa dowodowa nie jest przypisana tylko organom orzekającym, ale należy też do stron postępowania. Mimo że to na organach administracji spoczywa obowiązek zbadania wszystkich okoliczności sprawy, to strona ma inicjatywę dowodową – może wskazać kontrdowód, z którego zamierza wyprowadzić korzystne skutki prawne”¹⁰.

Możliwość korzystania przez stronę z jej uprawnień jest jednak w znacznej mierze uzależniona od prawidłowej realizacji przez organ administracji publicznej zasady informowania. Związki między zasadami ogólnymi informowania, czynnego udziału strony w postępowaniu i prawdy obiektywnej są w moim przekonaniu wyraźne i niezaprzeczalne¹¹. Warto przytoczyć treść

⁸ Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, s. 133.

⁹ Por. *ibidem*, s. 134. Wskazane uprawnienia wynikają w szczególności z art. 78, 79 i 81 k.p.a.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2021 r., II OSK 1918/18, Lex nr 3163048.

¹¹ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 106.

art. 79 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”. Realizacja powyższego obowiązku informacyjnego wpływa w oczywisty sposób wprost na realizację uprawnień strony do udziału w przeprowadzeniu dowodu. Podobną funkcję pełni wezwanie stron na rozprawę regulowane art. 90 § 2 pkt 1 i art. 92 k.p.a.

5. Zasada informowania a zasada polubownego załatwiania spraw

Zasada polubownego załatwiania spraw została ujęta w art. 13 k.p.a., zgodnie z którym: „§ 1. Organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności:

- 1) skłaniających strony do zawarcia ugody, w sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach;
- 2) niezbędnych do przeprowadzenia mediacji.

§ 2. Organy administracji publicznej podejmują wszystkie uzasadnione na danym etapie postępowania czynności umożliwiające przeprowadzenie mediacji lub zawarcie ugody, a w szczególności udzielają wyjaśnień o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy”.

Powyższy przepis nakłada na organ administracji publicznej konkretne obowiązki informacyjne w zakresie „możliwości i korzyści polubownego załatwienia sprawy”. Zakres przedmiotowy obowiązku informacyjnego ciężącego na organie administracji obejmuje zarówno możliwości i korzyści wynikające z zawarcia ugody administracyjnej, jak i przeprowadzenia mediacji.

Strony postępowania administracyjnego mają prawo do ukształtowania treści stosunku prawnego poprzez dokonanie uzgodnień w zakresie spornych (przeciwstawnych) interesów i zawarcie ugody administracyjnej, jeżeli charakter sprawy na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne (art. 114 k.p.a.). Z kolei na organie administracji spoczywa obowiązek podejmowania z urzędu czynności mających na celu skłonienie stron do zawarcia ugody, co wynika z treści art. 13 k.p.a. Na organie ciąży zatem w pierwszej kolejności obowiązek ustalenia, czy charakter sprawy administracyjnej pozwala na zawarcie w niej ugody, jak również obowiązek kontrolowania czynności zmierzających do zawarcia ugody oraz treści zawartej ugody pod względem jej zgodności

z prawem. Trafne jest stanowisko WSA w Warszawie¹², iż organ administracji publicznej powinien informować strony o dopuszczalności załatwienia danej sprawy administracyjnej w formie ugody w sytuacjach, w których na podstawie okoliczności sprawy, stopnia zwaśnienia i podejścia stron do przedmiotu sprawy, dostrzega realną szansę ugodowego jej załatwienia.

Organ administracji publicznej nie może natomiast wywierać na strony presji, by zawarły ugodę, ani wpływać w sposób władczy na jej treść¹³. Nakłanianie do zawarcia ugody powinno polegać na realizacji przez organ administracji publicznej jego obowiązków informacyjnych polegających na wskazaniu możliwości rozstrzygnięcia sprawy poprzez zawarcie ugody i poinformowaniu, że w razie jej niezawarcia sprawa zostanie załatwiona w formie decyzji administracyjnej. Dopuszczalne i pożądane jest „informowanie stron o zasadach załatwienia sprawy przez zawarcie ugody, następstwach tego faktu i płynących z niego korzyściach”¹⁴. Podzielam pogląd Z. Kmiecika, że w ramach realizacji zasady informowania pracownik organu administracji publicznej powinien przedstawić na wniosek stron jedną lub kilka „propozycji wchodzących w grę rozwiązań”¹⁵. Organ administracji publicznej powinien także informować strony o przesłankach uzasadniających odmowę zatwierdzenia ugody, aby strony mogły tak ukształtować jej treść, aby nadawała się ona do zatwierdzenia.

Prawidłowa realizacja przez organ administracji publicznej obowiązków informacyjnych w postępowaniu, w którym dopuszczalne jest zawarcie ugody administracyjnej, może wywierać istotny wpływ na przebieg tego postępowania oraz formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej¹⁶.

Organ ma także obowiązek udzielić stronie informacji o możliwości prowadzenia mediacji oraz wynikających z niej potencjalnych korzyściach. Wpływ tych czynności na wynik postępowania jest jednak ograniczony, szczególnie w wariancie mediacji wertykalnej, której uczestnikami są organ prowadzący postępowanie oraz strona lub strony tego postępowania¹⁷.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1648/05, Lex nr 196663.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020 r., I OSK 3812/18, Lex nr 3038179.

¹⁴ Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 103.

¹⁵ *Ibidem*, s. 103. Autor podnosi, że „pogląd ten znajduje wsparcie w treści przepisów art. 8 *in fine* (zasada pogłębiania świadomości i kultury prawnej) i art. 9 *in fine* (zasada informowania)”.

¹⁶ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji...*, s. 108.

¹⁷ Na temat przyczyn zanikomego znaczenia mediacji w postępowaniu administracyjnym por. H. Knysiak-Sudyka, *Perspektywy mediacji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 665–672.

6. Zasada informowania a zasada przekonywania

Zasada przekonywania została sformułowana w art. 11 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Zasada ta stanowi uzupełnienie wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a. zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Jej istotą jest „to, by każdy uczestnik postępowania był przekonany, że bierze udział w rzetelnie prowadzonym procesie, a jeżeli zapadło negatywne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody”¹⁸.

Związek pomiędzy zasadą przekonywania a zasadą informowania wyraża się szczególnie w instytucji uzasadniania rozstrzygnięć organów administracji publicznej, która odgrywa bardzo istotną rolę w procesie realizacji powyższych zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Z zasady przekonywania wynika obowiązek organów administracji publicznej dołożenia szczególnej staranności w uzasadnianiu swoich rozstrzygnięć¹⁹, zwłaszcza nakładających na strony określone obowiązki oraz odmownych²⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy „organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Wszelkie okoliczności i zarzuty strony, a zwłaszcza te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy lub twierdzenia uważane przez strony za istotne dla sposobu załatwienia sprawy, muszą być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę”²¹.

Właściwa realizacja zasad przekonywania oraz informowania na etapie uzasadnienia rozstrzygnięcia może wywierać wpływ na decyzję strony o skorzystaniu lub nieskorzystaniu ze środków jego zaskarżenia oraz decyzję o jego dobrowolnym wykonaniu.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2022 r., III SA/Wr 236/21, Lex nr 3380068.

¹⁹ Por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2023 r., II SA/Gl 693/23, Lex nr 3613580.

²⁰ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2022 r., IV SA/Wr 165/22, Lex nr 3405481.

²¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 listopada 2023 r., II SA/Lu 675/23, Lex nr 3613580. Por. też wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2023 r., I SA/Bd 532/23, Lex nr 3635905.

7. Zasada informowania a zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej

Zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP²². W Kodeksie postępowania administracyjnego zasada budzenia zaufania do władzy publicznej została skonstruowana w art. 8 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Budzące zaufanie działania organów administracji publicznej powinny „spełniać postulat przewidywalności i pewności, a ponadto opierać się na przejrzystych i czytelnych zasadach”²³. Zasada budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej jest również powiązana z innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, w szczególności zasadą prawdy obiektywnej, czynnego udziału strony w postępowaniu oraz przekonywania, a przez to – pośrednio – z zasadą informowania.

Zasada informowania jest powiązana z zasadą budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej także wprost. Wskazują na to przykłady z orzecznictwa sądowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 10 października 2007 r. wskazał, że „udzielenie błędnej informacji, w konsekwencji której wydano decyzję uniemożliwiającą przejęcie przez skarżącą płatności na dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów Unii Europejskiej w sposób oczywisty narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wykracza bowiem poza granice praworządnego i sprawiedliwego postępowania”²⁴. Na wyraźne powiązanie powyższych zasad wskazał także WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2023 r., w którym stwierdził, że „Zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Ponadto organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a.). Z treści pism skar-

²² Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks...*, s. 145.

²³ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 101.

²⁴ I SA/Bd 557/07, Lex nr 438809.

żącego wynika, że nie posługuje się on biegle językiem prawniczym, stąd też organ mając na uwadze treść art. 8 i art. 9 k.p.a. tym bardziej nie powinien ograniczać się wyłącznie do tytułu pisma, ale powinien większą wagę przyłożyć do jego rzeczywistej treści zwłaszcza w świetle adekwatności żądania do etapu postępowania”²⁵.

8. Wnioski

Zasady ogólne postępowania administracyjnego powinny być postrzegane i interpretowane w powiązaniu ze sobą, gdyż ich rolą jest kształtowanie określonego modelu postępowania, w którym są realizowane procesowe gwarancje ochrony praw strony. Zasada informowania odgrywa niezwykle istotną rolę na płaszczyźnie spotkania jednostki z administracją, jaką jest postępowanie administracyjne. Nie można jej postrzegać jako niewiążącego postulatu, w szczególności z tej przyczyny, że na gruncie postępowania administracyjnego nie przyjmuje się fikcji powszechnej znajomości prawa²⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2024 r. trafnie skonkludował, że „Przepis art. 9 k.p.a., statuujący zasadę udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, nakłada na organ administracji państwowej obowiązek informowania strony, i to niezależnie od tego, czy jest ona osobą fizyczną, czy prawną, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania. Obowiązek ten obciąża organ z urzędu, a jego bierność stanowi naruszenie prawa, bez względu na to, w jakiej fazie postępowania miało miejsce. Gdyby niespełnienie tego obowiązku mogło mieć wpływ na wynik sprawy, co dotyczy zwłaszcza stron działających bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, wówczas stanowi to wystarczającą podstawę do uchylenia aktu podjętego w takich warunkach”²⁷.

Można zaryzykować twierdzenie, że zasada informowania przenika inne zasady ogólne postępowania administracyjnego, które dla swej prawidłowej realizacji wymagają wcześniejszego spełnienia przez organ obowiązków informacyjnych. Parafrazując sformułowanie *Wissen ist Macht*, można powiedzieć, że informacja to potęga. Spotkanie podmiotów, których pozycja na określonej płaszczyźnie spotkania nie jest równorzędna, może przebiegać komfortowo dla strony o słabszej pozycji tylko wówczas, gdy będzie miała ona zagwarantowany dostęp do rzetelnych informacji o regułach rządzących spotkaniem.

²⁵ II SA/Gd 986/22, Lex nr 3572791.

²⁶ Por. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 218.

²⁷ I GSK 246/23, Lex nr 3698709.