

Studia Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 33 (2024)
ISSN 2028-2677, s. 117-136
DOI: 10.37055/sbn/190115

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

National Security Studies
Volume 33 (2024)
ISSN 2028-2677, pp. 117-136
DOI: 10.37055/sbn/190115

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

NARUSZENIE ZASADY ZAUFANIA OBYWATELI DO ORGANÓW PAŃSTWA W ŚWIETLE ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF CITIZENS TRUST IN STATE BODIES IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF ADMINISTRATIVE COURTS

Natalia Chrzczonowska

ORCID: 0009-0005-8599-6197
Akademia Łomżyńska

Abstrakt. W oparciu o analizę orzecznictwa sądów administracyjnych można wskazać szereg przykładów naruszenia zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. W niniejszym artykule przeprowadzono rozważania oraz dokonano analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, w których zasada zaufania określona przepisem artykułu 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego została naruszona pozostawiając niejasność, a nawet zwątpienie zainteresowanych w obiektywność sądu. Mając na względzie powyższą okoliczność celem niniejszego artykułu uczyniono rozważenie istoty zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej i występujących w tym zakresie nieprawidłowości, a także błędnych decyzji, które można znaleźć w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych. Natomiast związany z nim problem badawczy przybrał formę pytania: jak w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych kształtują się nieprawidłowości i naruszenia zasady zaufania, których dopuszcza się ten organ władzy publicznej? Popęlniane błędy nie mają swojego wytłumaczenia, a przy tym pojawiają się zazwyczaj w nieznanach okolicznościach. Zatem pojawiają się pytania: czy błędy są popełniane przez nieuwagę? Czy jednak są wyrazem niekompetencji pracowników administracji publicznej, którzy wykonują szereg różnych zadań prowadzących do zakończenia sprawy? Obydwa pytania zostały poddane analizie w niniejszym artykule, a ich istotę szeroko rozwinięto w oparciu o orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W odniesieniu do celu i problemu głównego artykułu wysunięto następującą hipotezę badawczą: w realiach częstych i nie zawsze starannych zmian prawa administracyjnego oraz zatrudniania „swoich” (często bez odpowiednich kwalifikacji i kompetencji) oraz złożonych sytuacji prawnych możliwość naruszenia zasady zaufania (opisanej w artykule 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego) jest znaczna, aczkolwiek niedopuszczalna. Potwierdzenia tej hipotezy dostarczyły badania własne, którym nadano charakter jakościowy i przeprowadzono je przy wykorzystaniu takich metod badawczych, jak: analiza artykułu 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, a przede

wszystkim bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczącego przedmiotu artykułu (tj. zasady zaufania uczestników postępowania do organów administracji publicznej) oraz analiza literatury przedmiotowej, a ponadto uogólnienie i porównanie. Generalnie w literaturze przedmiotu za oczywiste uważa się, że naruszenie zasady zaufania przez organy sądowe w wyniku rozstrzygnięcia spraw niezgodnie z funkcjonującymi przepisami prawa budzi niepokój oraz brak zaufania obywateli względem administracji publicznej. Jest to tym bardziej oczywiste, że do jej obowiązków należy ochrona interesu obywateli i dążenie do prawdy, a także dostarczanie oczekiwanej przez nie pomocy. Analiza literatury przedmiotu i orzecznictwa sądów administracyjnych potwierdza funkcjonowanie wskazanych w artykule naruszeń oraz ich powodów. W artykule dokonano również zdefiniowania pojęcia „zasady zaufania”, a także wskazano skutki naruszenia jej istoty dla uczestników postępowania i społeczeństwa.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, administracja publiczna, organy administracji publicznej, orzecznictwo sądów administracyjnych, zasada zaufania

Abstract. Based on the analysis of the case law of administrative courts, it is possible to identify a number of examples of violations of the principle of instilling confidence in the public authorities of the participants of the proceedings. This article considers and analyzes the case law of administrative courts in which the principle of trust specified in Article 8 of the Code of Administrative Procedure was violated, leaving the interested parties unclear and even doubting the objectivity of the court. Taking into account the above circumstances, the purpose of this article is to consider the essence of the principle of citizens' trust in public authorities and the irregularities occurring in this respect, as well as erroneous decisions that can be found in the jurisprudence of Polish administrative courts. However, the related research problem took the form of a question: what are the irregularities and violations of the principle of trust committed by this public authority in the light of the case law of administrative courts? The mistakes made have no explanation and usually appear in unknown circumstances. So, the questions arise: are mistakes made out of carelessness? However, are they an expression of incompetence of public administration employees who perform a number of different tasks leading to the end of the case? Both questions were analyzed in this article, and their essence was broadly developed based on the case law of the Supreme Administrative Court and the Provincial Administrative Court. In relation to the purpose and problem of the main article, the following research hypothesis was put forward: in the reality of frequent and not always careful changes in administrative law and employing "our own" (often without appropriate qualifications and competences) and complex legal situations, the possibility of violating the principle of trust (described in Article 8 of the Code Administrative Proceedings) is significant, although unacceptable. Confirmation of this hypothesis was provided by our own research, which was of a qualitative nature and was carried out using such research methods as: analysis of Article 8 of the Code of Administrative Procedure and, above all, the extensive case law of the Supreme Administrative Court and the Provincial Administrative Court regarding the subject of the article (i.e. the principle of trust of participants proceedings to public administration bodies) and analysis of the subject literature, as well as generalization and comparison. Generally, in the literature on the subject it is considered obvious that the violation of the principle of trust by judicial authorities as a result of resolving cases contrary to applicable legal provisions raises anxiety and a lack of trust among citizens towards public administration. This is all the more obvious because its duty is to protect the interests of citizens and pursue the truth, as well as to provide the assistance they expect. The analysis of the literature on the subject and the case law of administrative courts confirms the functioning of the violations indicated in the article and their reasons. The article also defines the concept of the "principle of trust" and indicates the consequences of violating its essence for the participants of the proceedings and society.

Keywords: administrative law, public administration, public administration bodies, case law of administrative courts, principle of trust

Wprowadzenie

W dzisiejszej rzeczywistości o sile państwa decyduje przede wszystkim jego poziom bezpieczeństwa militarnego i zawarte sojusze. W przypadku Polski takich gwarancji dostarcza nam Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz dynamicznie rosnąca w siłę własna armia. Istotnym czynnikiem jest również dynamicznie rozwijająca się gospodarka kraju, a także gotowość i umiejętność skutecznego radzenia sobie z innymi zagrożeniami. Także w zakresie prawa i funkcjonowania naczelnych organów państwa oraz szeroko rozumianej administracji publicznej stajemy się państwem najwyższych standardów, budzącym zaufanie zagranicznych partnerów oraz wśród swoich obywateli (Knysiak- Sudyka. H., 2019, s. 19-31). Zdarza się jednak, że niekiedy niedoskonałość przepisów prawa, a zazwyczaj niewłaściwe lub błędne ich stosowanie wywiera destrukcyjny wpływ na poziom tego zaufania (Morawski, 2006, s. 139). Przykładów tych działań dostarczają wykorzystane w artykule orzeczenia sądów administracyjnych. Dzięki ich analizie możliwe stało się przybliżenie istoty zasady zaufania obywateli do organów państwa oraz wskazanie przy pomocy orzecznictwa sądów administracyjnych wielu nieprawidłowości występujących w tym zakresie.

Ocena aktualnego stanu wiedzy

W ramach przygotowania do realizacji podjętego projektu badawczego oprócz określenia założeń metodologicznych dokonano wyboru metod gromadzenia informacji, w tym także danych statystycznych związanych z przedmiotem niniejszego artykułu. Generalnie wybór ten ograniczono do dwóch rodzajów źródeł. Jednym z nich są źródła wtórne (takie, które zostały wcześniej zgromadzone, czyli wszelkie publikacje i wyniki wcześniej przeprowadzonych badań), zaś drugie stanowiły źródła pierwotne, które objęły informacje tworzone po raz pierwszy, a więc pochodzące z moich badań (Waniowski, Sobotkiewicz, Daszkiewicz, 2016, s. 87-88).

W zgromadzonym w ten sposób bogatym zbiorze informacji, w szczególności najbardziej przydatne okazały się liczne orzeczenia NSA i WSA, których istota wskazywała, że w rozpatrywanych przez te sądy sprawach została naruszona zasada zaufania obywateli do danego organu publicznego (zazwyczaj wójta, burmistrza, prezydenta, wojewody, ale również ministra itd). Równie przydatna była bogata literatura przedmiotu, głównie z zakresu prawa administracyjnego, służby cywilnej oraz komentarze dotyczące zasady zaufania uregulowane w art. 8 k.p.a., chociażby autorstwa H. Knysiak- Sudyki, R. Gałęskiego, Z. Kmiecika, A. Wróbla, K. Ziemskiego, a także G. Łaszczycy, C. Martysza, A. Matana, M. Jaśkowskiej oraz wielu innych autorów.

Zasada budzenia zaufania jest tematem wielu artykułów w polskich i zagranicznych czasopismach, a także licznych konferencji naukowych. Na jej temat piszą zazwyczaj autorytety w zakresie prawa administracyjnego, ale również publicyści i studenci kierunków prawniczych. Szczególne znaczenie nadają jej przede wszystkim urzędnicy i pracownicy służby cywilnej, którzy są zatrudnieni w administracji rządowej oraz innych organów administracji centralnej. Coraz większe uznanie zdobywa ona również w jednostkach administracji samorządu terytorialnego. Należy jednak mieć świadomość, iż codzienne życie dostarcza wielu przykładów naruszenia tej zasady nie tylko przez organy publiczne, ale coraz częściej przez polityków, a także społeczników, których zachowania mają niekiedy charakter patologiczny.

Potwierdzenie powyższego znajduje się w pracach autorów zamieszczonych w bibliografii oraz prowadzonych przez nich badaniach w zakresie zasady budzenia zaufania, a których wyniki prezentowane są w Internecie.

Metodyka badań

Na potrzeby podjętych badań własnych przyjęto stosowną procedurę, w skład której weszły takie jej elementy, jak: określenie celu i przedmiotu badań oraz postawienie problemów badawczych oraz wysunięcie hipotezy do problemu głównego, a ponadto do ich rozpatrzenia dobrano stosowne metody i określony charakter badań. W artykule zastosowano metody badawcze takie jak: metodę dogmatyczno-prawną, która polega na językowo-logicznej analizie tekstów prawnych oraz analizę krytyczną literatury.

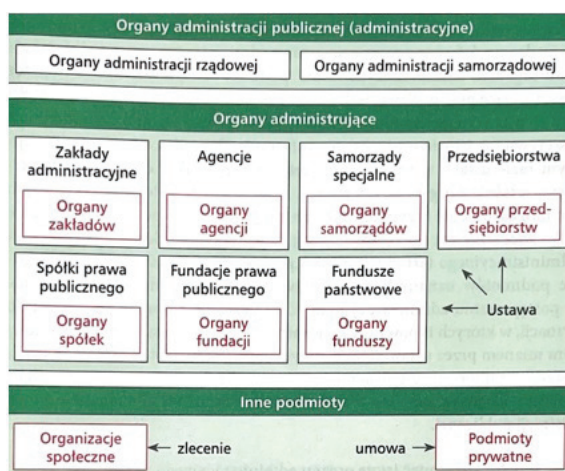
Przedmiotem artykułu są nieprawidłowości, które występują w orzecznictwie sądów administracyjnych poprzez działania urzędników administracji publicznej i wpływają negatywnie na budowanie zasady zaufania do organów administracji publicznej uczestników postępowania. Celem badań własnych uczyniono poddanie analizie orzecznictwa sądów administracyjnych, pod kątem rozpoznania rodzajów naruszenia zasady zaufania, które z niego wynikają. Natomiast problem tych badań został zawarty w pytaniu: Jakże najczęściej rodzaje naruszeń zasady zaufania występują w orzecznictwie sądów administracyjnych i przez jaki organ publiczny są one najczęściej popełniane? Do tak sformułowanego problemu została wysunięta hipoteza badawcza o następującej treści: zakładam, że zasada zaufania jednokrotnie nie jest stosowana przez organy publiczne. W szczególności dotyczy to organów władzy publicznej działających na szczeblu administracji samorządu terytorialnego. W badaniu tych nieprawidłowości posłużono się przede wszystkim metodą analizy orzecznictwa NSA i WSA. Do ich przeprowadzenia wykorzystano strategię jakościową, której istota została oparta na metodach: analizy, porównania i uogólnienia (Pilch, Bauman, 2010, s. 43).

Uwagi wstępne

Źródłosłów terminu „administracja” wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrere* (służyć, kierować, wykonywać) z przedrostkiem *-ad*, który nadaje temu działaniu cechę działania celowego (Kudrycka, 2009). W przypadku prowadzenia tej działalności przez organy państwa, wówczas mamy do czynienia z administracją państwową. Natomiast, gdy jest ona prowadzona przez inne organy i instytucje, wtedy mamy do czynienia z administracją publiczną (Wierzbowski, 2017, s. 128-129).

Tak rozumiana administracja publiczna prowadzi powierzone jej zadania w imieniu państwa i na jego rachunek. Wynika z tego, iż za decyzjami administracyjnymi stoi autorytet państwa, a także jego zobowiązanie do naprawienia szkód, które wyrządziła administracja publiczna (Łętowski, 1995, s. 63). Na gruncie obecnie obowiązującego prawa, administrację publiczną tworzy administracja rządowa (państwowa) i administracja samorządowa, (samorządu terytorialnego: gminy powiatu i województwa), które realizują funkcje państwa i działają na jego rachunek. W przypadku administracji samorządowej z reguły działa ona na „rachunek własny”, aczkolwiek jako część administracji państwa, także na jego rachunek (Zimmerman, 2018). W szczególności dotyczy to gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego, a także wojewódzkich i ich filii.

Każda osoba prawna, w szczególności państwo działa przez swoje organy. Dotyczy to także gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkową funkcją administracji publicznej pełnią również inne podmioty (patrz rys. 1).



Rys. 1. Podmioty wykonujące zadania przypisane administracji publicznej

Źródło: Zimmermann, I., 2018. Prawo administracyjne. Wolters Kluwer. Warszawa

W oparciu o dyspozycję wyrażoną w art. 5 §2 k.p.a. przez organ administracji publicznej rozumie się „ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 *zakres regulacji ustawy* pkt 2. (art. 5 §2 pkt. 3 k.p.a.)

Administrację rządową tworzą: centralne organy administracyjne- Prezydent RP i podległe mu organy oraz organy centralne podległe Sejmowi RP, a także centralna administracja rządowa, (tj. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a ponadto komitety oraz KRRiT, RPP, organy centralne i terenowa administracja rządowa (np. wojewoda i podległe mu organy). Drugą grupę zasadniczą tworzą: samorząd terytorialny i jego organy ulokowane przy wójcie, burmistrzu, prezydencie i staroście (np. rada gminy, rada powiatu i ich organy wykonawcze), a ponadto organy i jednostki pomocnicze (Zimmerman, 2022, s. 11).

Wyniki

Jednym z podstawowych obowiązków organów administracji państwowej sformułowanym w art. 8 k.p.a. jest obowiązek prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli, co wymaga bezwzględnego przestrzegania prawa, a także umiejętnego korzystania z orzecznictwa sądów administracyjnych. Użyte w art. 1 §1 k.p.a. oraz Konstytucji RP określenie „władze publiczne” odnosi się w swojej istocie do wszystkich organów państwa, które realizują zadania publiczne. Zasada zaufania, również w aspekcie procesowym jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa, która ma swoje umocowanie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (Dz.U. poz.483 ze zm.). Natomiast użyta w przepisie art. 8 §1 k.p.a. „oznacza jedynie sytuację *polegania* na organie administracji, a nie zaufania do niego” (Wojciechowski, 2012, s. 119). WSA w Poznaniu w wyroku z 10.10.2013 roku (IV SA/Po 264/13), stwierdził, iż zasada zaufania nie może być rozumiana wyłącznie jako postulat określonego zachowania organów administracji publicznej, lecz stanowi obowiązującą normą prawną, z której wynikają konkretne wskazania wiążące te organy w toku podejmowanych przez nie czynności procesowych (LEX 1382947). Należy ponadto podkreślić, iż o sile i skuteczności działania administracji publicznej decyduje przede wszystkim zaufanie obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego (PUG 2010/9). Na realizację zasady budzenia zaufania mają wpływ również takie zasady, jak: zasada równości wobec prawa, zasada jednolitości poglądów wyrażonych w decyzjach administracyjnych wydawanych w odniesieniu do tego samego podmiotu, w takich samych stanach faktycznych i w oparciu o taką samą podstawę prawną; zasady

ochrony podmiotu działającego w przekonaniu, że podejmowane w stosunku do niego czynności organów państwa są prawidłowe i zgodne z prawem; zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny oraz zasada poszanowania reguł kultury administrowania. Naruszenie zasady budzenia zaufania, w przypadku rażącego naruszenia art. 8 k.p.a. nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania, może natomiast stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji art. 156 §1 pkt. 2 k.p.a. (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1257 ze zm.).

W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, iż źródłem naruszenia zasady zaufania obywateli do organów państwa są pracownicy administracji publicznej. Do tej grupy zaliczane są osoby wykonujące funkcje organów administracyjnych oraz zatrudnione w urzędach administracyjnych lub w innych jednostkach organizacyjnych administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej (Jagielski, Rączka, 2010, s. 74). Status prawny w/w podmiotów regulowany jest m.i.n. w ustawach: o *pracownikach urzędów państwowych* z dnia 16.09.1988 roku, (Dz.U. z 2016 roku poz. 1511 ze zm.); ustawie z dnia 21.11. 2008 roku o *szłubie cywilnej* (Dz.U. z 2008 roku Nr 227, poz. 1505), tj. Dz.U. z 2022 roku poz. 1691 z 2023 roku poz. 1195, 1598 (Dz.U. z 2016 roku, poz. 1345 ze zm.) oraz *ustawa o pracownikach samorządowych* (Dz.U. z 2016. poz. 902 ze zm.). Ponadto w odniesieniu do urzędników i pracowników służby cywilnej, istotne znaczenie ma rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2023 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 28.11.2023 roku poz. 2577).

Według danych pochodzących ze sprawozdań dyrektorów i kierowników urzędów centralnych za rok 2022 na terenie kraju funkcjonowało 1727 tego typu urzędów, w których było zatrudnionych 117 488 osób. Wśród nich znajdowało się 7 464 urzędników służby cywilnej, a 73% ogółu zatrudnionych stanowiły kobiety. (<https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/dane-i-statystyki>, dostęp: 04.05.2024).

Obsada wysokich stanowisk państwowych została uregulowana w ustawie z 24 sierpnia 2006 roku o *państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych* (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.) aczkolwiek praktyka ostatnich lat pokazuje, iż ze znacznej części stanowiska te obejmują nominaci partyjni, których kwalifikacje i kompetencje często są mierne. Skutkiem tego, nierzadko są opracowane przez nich wadliwe akty administracyjne. Z reguły nie dotyczy to urzędników służby cywilnej, których kwalifikacje i kompetencje są bardzo wysokie, co dotyczy również ich wysokiego morale, apolityczności, zaangażowania, lojalności, solidności, troski o interes państwa i obywatela, a także wizerunek organu, w którym został zatrudniony. Nieco mniejsze standardy dotyczą pracowników korpusu służby cywilnej i zdecydowanie mniejsze pracowników jednostek samorządu terytorialnego, w których liczy się bardziej pożądana opcja partyjna niż kwalifikacje i kompetencje pracownicze.

Powodem tej patologii jest obowiązująca w naszym kraju niepisana zasada „podziału łupów”. Zgodnie z jej istotą zwycięzca wyborów (w tym przypadku samorządowych) bierze wszystko. Dotyczy to np. wszystkich atrakcyjnych finansowo i prestiżowo stanowisk w gminie, w tym także w jej jednostkach. Powszechnie krytykowane zarobki w administracji samorządowej, w przypadku większości gmin nierzadko, są większe niż w firmach MSP funkcjonujących na ich terenie.

Organy administracji publicznej mocą prawa administracyjnego zobowiązane są do wykorzystywania różnorodnych działań. W szczególności polegających na wydawaniu różnego rodzaju zaświadczeń, pozwoleń, zarządzeń, nakazów, decyzji, a także zawieraniu umów, organizowaniu przedsięwzięć gospodarczych, zatrudnianiu pracowników oraz przedsięwzięć społecznych, itp. Każda z tych czynności musi być realizowana w oparciu o konkretną podstawę prawną, gdyż art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby wszystkie organy władzy publicznej działały na podstawie i w granicach prawa (zasada legalizmu), (Dz.U. poz.483 ze zm.). Oznacza to, że podejmowanie działań i decyzji bez jasno określonej podstawy prawnej lub całkowitym jej braku, zgodnie z powołanym powyżej przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest bezprawne. Dlatego generuje negatywny wpływ na zaufanie do organów państwa i kształt jego praworządności.

Podstawową formą działania polskiej administracji (również administracji innych krajów) jest „akt administracyjny”, ale poprawniej „akt administracji”. Ponadto w dość szerokim katalogu działań administracji najczęściej wyróżnia takie formy działań, jak:

- czynności faktyczne - kształtują stosunki prawne poprzez fakty, a nie poprzez reguły postępowania, jak gotowość do czynności prawnych; w grupie tych czynności mieszczą się działania społeczno- organizacyjne, których cele mieszczą się w grupie celów, do których realizacji przepisy powołują dany organ; ponadto w jej skład wchodzi czynności materialna techniczne, które oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne (np. policjant zatrzymuje obywatela popełniającego wykroczenie);
- porozumienie administracyjne - dwustronna lub wielostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, której dokonują podmioty realizujące administrację publiczną, a dochodzą do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń ich woli;
- ugoda - pisemne porozumiewanie zawarte między stronami postępowania administracyjnego przed organem pierwszej lub drugiej instancji, przed którym toczy się postępowanie administracyjne i zatwierdzone przez ten organ po skontrolowaniu jego prawidłowości;
- uznanie administracyjne - czyli takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym, a każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne;

- akt normatywny administracji - stanowi władcze rozstrzygnięcie organu władzy publicznej (tj. władzy wykonawczej, czyli administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, które zawiera normy postępowania skierowane do ogólnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji (Adamiak, 2021);
- akt administracyjny - czyli oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli administracji publicznej określające sytuację prawną konkretnego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie; musi on być zawsze wydawany w oparciu o właściwą podstawę prawną, a więc przepisy rangi ustawowej bądź przepisy wydawane z upoważnienia ustawy; od pewnego czasu termin akt administracyjny jest zazwyczaj zastępowany takimi nazwami, jak: nakaz, zezwolenie, postanowienie, bądź „decyzja administracyjna” (Wierzbowski, 2017, s. 172).

Działania te są realizowane w sferze wewnętrznej i zewnętrznej danego organu administracji (Wierzbowski, 2017, s. 127). Najogólniej mówiąc, decyzje podejmowane w ramach tych działań przez różne organy administracji publicznej są prawidłowe, gdyż cechuje ich pełna zgodność z obowiązującymi normami prawa materialnego i procesowego. Jednakże zdarza się, że naruszają one te normy, powodując tym samym ich wadliwość. Tym samym podważają sens art. 2 Konstytucji RP z 1997 roku, że Rzeczpospolita Polska jest *państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*, a więc również zasady zaufania obywateli do organów państwa (Knysiak- Molczyk, 2015, s. 19).

Na istotę państwa prawa składa się zgodność jego wszelkich unormowań prawnych z przepisami ustawy zasadniczej, czyli Konstytucji. W Polsce zgodność ta jest badana przez Trybunał Konstytucyjny, który został powołany ustawą z 29 kwietnia 1985 roku i następnie ustawą z dnia 1 sierpnia 1997 roku (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.). W obszar jego kompetencji wchodzi m.in. badanie aktów prawnych wydawanych przez naczelne i centralne organy administracji publicznej, a także akty normatywne wydawane przez rady gmin. Wniosek o takie badania rady gmin mogą składać do Trybunału Konstytucyjnego wówczas, gdy wydany przez nie akt normatywny dotyczy spraw które mieszczą się w zakresie ich działania (Wierzbowski, 2017, s. 263).

Troska Trybunału Konstytucyjnego o jakość polskich aktów normatywnych i ich zgodność z Konstytucją jest również wyrazem troski tej instytucji o budowanie zaufania do organów państwa.

Dyskusja

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych dostarcza licznych przykładów łamania zasady zaufania przez nadużycie ze strony organów administracji publicznej.

W wyroku z 8.04.1998 roku (I SA/ Łd 652/97, Legalis nr 42172) NSA podkreślił fakt, że organ administracji może zmienić pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, które powinno zapaść w danego typu sprawach, ale musi taką zmianę dokładnie uzasadnić, w szczególności wówczas, gdy zmienia pogląd w decyzjach wydawanych w stosunku do tego samego adresata. Zdaniem sądu zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia. Dokonania takiej zmiany stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a., albowiem może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli.

Z kolei w wyroku NSA z dnia 10.09.2008 roku (I OSK 1440/07, Lex nr 489639) znajduje się odniesienie do osnowy decyzji, w której nie może być domniemana, ani wyprowadzona treść uzasadnienia, które dotyczyło decyzji burmistrza w przedmiocie odmowy przyznania świadczeń rodzinnych. W ocenie WSA w Łodzi brak rozstrzygnięcia decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, co zaskutkowało nieważnością tej decyzji na podstawie art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. Od tego wyroku skargę kasacyjną wniosło samorządowe kolegium odwoławcze, które przez NSA zostało odrzucone z uwagi na brak uzasadnionych podstaw. Uzasadniając swoje stanowisko NSA zauważył co następuje: „*W utrwalonym orzecznictwie sądowno- administracyjnym osnowę decyzji uznaje się za jeden z najważniejszych elementów decyzji administracyjnej*”. Okoliczność, że strona wniosowała ostatecznie jaka jest treść decyzji nie oznacza, że ustawowe wymogi proceduralne nie zostały naruszone. Nie może to mieć wpływu na ocenę wagi tego naruszenia tym bardziej, że sąd wskazał w sprawie jeszcze wiele innych nieprawidłowości. Wagę naruszenia uznanego przez NSA za rażące potwierdza treść art. 8 k.p.a. zobowiązującego organy administracji publicznej do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa i ich kulturę prawną. Sformułowanie osnowy decyzji w taki sposób, że strona musi domyśleć się jej treści niewątpliwie zasadę tę narusza.

NSA podzielił więc pogląd wyrażony w wyroku z dnia 17.03.2006r, że osnowa decyzji jest jej kwintesencją, gdyż wyraża rezultaty stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Ma zatem charakter rozstrzygnięcia przesądzającego o istocie sprawy, udzielonym uprawnieniu lub nałożonym obowiązku.

W zakresie relacji zasady zaufania do organów administracji publicznej i zasady praworządności na uwagę zasługują poniżej przywołane orzeczenia.

W wyroku WSA w Poznaniu z 28.02.2008 roku (I SA/Po 1485/07, Legalis nr 1919041) w którym zawarte zostało między innymi stwierdzenie, że z punktu widzenia konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) nie można akceptować tego rodzaju sytuacji, iż w tym samym mieście naczelnicy dwóch urzędów skarbowych udzielając odpowiedzi dwóm

różnym podatnikom na podobne pytania o stosowanie prawa w indywidualnych sprawach podatkowych i dotyczących opodatkowania VAT współwłaścicieli tych samych zbywanych działek budowlanych udzielili im zupełnie różniących się odpowiedzi. Natomiast organ podatkowy wyższego szczebla zaaprobował te rozbieżne całkowicie interpretacje, nie wykorzystując przysługujących mu środków prawnych do ujednolicenia tych odmiennych interpretacji.

Stanowisko uznające dominację zasady zaufania do organów administracji publicznej nad zasadą praworządności nie zawsze spotyka się z akceptacją NSA, chociaż także odwoławczy sąd administracyjny popiera takie wyważenie zasady praworządności i zaufania. Z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 17.01.2018 roku (I FSK 642/16, Legalis nr 1719791) wynika, że zasada zaufania dominuje nad zasadą praworządności, gdyż sąd stwierdził istnienie podstaw uznania nieważności ostatecznej decyzji podatkowej, która w sposób oczywisty załatwiała inną sprawę podatkową niż wszczęta wnioskiem podatnika określającym jego żądanie. Należy bowiem pamiętać, że ostateczne decyzje korzystają z domniemania zgodności z prawem.

Innym przykładem naruszenia zasady budzenia zaufania jest działanie organu prowadzonego sprawy, której istota polega na egzekwowaniu od danej osoby wykonania ciążącego na niej obowiązku w sytuacji, gdy same organy administracji uniemożliwiły jej wykonanie tego obowiązku zgodnie z obowiązującym prawem (II GSK 1627/11).

W wyroku NSA z 15.05.2018 roku (I FSK 990/16, Legalis nr 1790688) zawiera następujące stwierdzenie: *„Działanie organu, który – pomimo powoływania się przez wnioskodawcę na taki jednoznaczny, a jednocześnie jednolite w spornej kwestii orzecznictwo – wydane interpretacji indywidualnej prezentuje stanowisko przeciwne, w żaden sposób nie argumentując odstępstwa od przyjętej w tym zakresie linii orzeczniczej, musi być postrzegane jako naruszające zasadę”*, co wskazano w art. 121 §1 Ordynacji podatkowej (Dz.U.2023.2383 t.j.) zgodnie z którą postępowanie podatkowe należy prowadzić w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

W wyroku NSA z 15.05.2018 roku (II OSK 1105/18, Legalis nr 1807842) w odniesieniu do analizowanej kwestii podkreśla, że *„organ nie może odstąpić od utrwalonej praktyki wyłącznie w celu załatwienia jednej sprawy i równocześnie kontynuować tę praktykę w innych sprawach o takim samym stanie faktycznym i prawnym, gdyż w ten sposób wywiera negatywny wpływ na kształtowanie zaufania obywateli do siebie”*. Podobnie należy ocenić postępowanie organu, który w analogicznym stanie prawnym i faktycznym najpierw przyznaje jakiejś osobie wnioskowane świadczenie, zaś innej (spełniającej te same wymogi) odmawia jego przyznania, a tym samym w jaskrawy sposób narusza art. 8 §2 k.p.a.

Z podważeniem zasady zaufania obywateli do organów państwa mamy również do czynienia wówczas, gdy organ ten „prostuje” decyzję w formie pisma skierowanego do strony, które to działanie pozostaje poza wszelką kontrolą. Sytuacja taka jest

m.in. przedmiotem wyroku NSA z dnia 25.08.2005 roku (I OSK 36/05, Legalis nr 280290) w którego uzasadnieniu podkreślono, iż działanie takie podważa zasady zaufania obywateli do organów państwa wyrażona w art. 8 k.p.a.

W kontekście powyższego orzeczenia NSA należy podkreślić, iż art. 113 §1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postępowania błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydawanych przez ten organ decyzjach. Z brzmienia tego przepisu wynika, że sprostowania dokonuje ten organ, który wydał prostowaną decyzję działając sam lub przez upoważnione do tego osoby. Natomiast w aktach sprawy objętej w/w wyrokiem brakuje dokumentu, z którego wynikałoby upoważnienie osoby podpisującej wskazane pisma, które służą wydawaniu w imieniu Ministra Kultury decyzji, lub ich prostowania. Sytuacja ta niewątpliwie nie służy budowie zaufania do organów państwa, a także wskazuje na brak znajomości procedur postępowania w takich sytuacjach bądź ich braku.

Kolejnym przykładem naruszenia zasady zaufania jest np. obciążenie strony skutkami zaginięcia przesyłki w sytuacji, gdy nie można wykluczyć, że zaginięcie to nastąpiło po wpłynięciu przesyłki do organu administracji publicznej (IV SAB 431/03, Legalis nr 85917).

W orzecznictwie sądów administracyjnych uwzględniono również wpływ błędnego pouczenia o środkach odwoławczych na możliwość pogłębiania zaufania do organów administracyjnych. Jednym z przykładów w tym obszarze jest wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26.02.2008 roku (I SA/Bd 8/08, Legalis nr 265725) w którym stwierdza się, iż wskazanie nie możliwych do wykorzystania środków prawnych stanowi naruszenia podstawowej zasady postępowania, jaką winny kierować się organy administracji publicznej, czyli zasady pogłębiania zaufania do organów państwa, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - *Kodeks postępowania administracyjnego*, w myśl której organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli (Dz.U. z 2000 roku Nr 98, poz. 1071 ze zm).

Z kolei w wyroku NSA z dnia czy 19 marca 1981 roku (SA 234/81, Legalis nr 34486) w odniesieniu do badań obowiązków organu administracyjnego takich, jak: ocenienie okoliczności na podstawie całokształtu materiału dowodowego, a także całokształtu przepisów dotyczących danej sprawy i jej akt, sąd stwierdził, iż uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem faktycznym i prawnym.

Natomiast z wyroku NSA z dnia 10 lutego 1981 roku (SA 910/80, Legalis nr 34466) wynika, że organ jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sytuacji na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego,

zaś stanowisko przedstawione decyzji uzasadnić zgodnie z wymogami kodeksu postępowania administracyjnego.

Orzecznictwo NSA odnosi się również do skutków sprostowania aktu prawnego. Problematyka ta została m.in. w wyroku NSA z dnia 6.07.1994 roku (SA/Ł 1024/94, LEX nr 2225115), w którego uzasadnieniu sąd zauważa, że z zasady demokratycznego państwa wynika, że strona ma prawo oczekiwać rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy na podstawie aktu prawnego w brzmieniu ogłoszonym we właściwym organie promulgacyjnym. Natomiast późniejsze sprostowanie błędu, nawet oczywistego nie może wywierać negatywnych skutków dla obywateli z mocą wsteczną i odnosić się także do oceny stanów faktycznych sprzed ogłoszenia sprostowania.

Ponadto sąd podkreśla, że stosownie do art. 8 k.p.a. organy administracji państwowej mają obowiązek prowadzenia postępowania w taki sposób, który umożliwi pogłębienie zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Uwzględnienie na niekorzyść obywatela sprostowania błędu w ogłoszonym akcie prawnym i wydanie na podstawie tego aktu, z uwzględnieniem dokonanego sprostowania decyzji o wymiarze cła w stosunku do towaru zgłoszonego do odprawy celnej przed ogłoszeniem obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów o sprostowaniu błędu, podważa niewątpliwie zaufanie obywateli do treści ogłoszonych aktów prawnych i w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Biorąc to pod uwagę sąd na podstawie art. 207 §1 i §2 pkt 1 i 3 k.p.a. uchylił zaskarżoną decyzję i na podstawie art. 8 k.p.a. orzekł o kosztach.

Kolejną kwestią, która stała się przedmiotem analizy NSA stały się sprzeczne interesy stron, zaś organy prowadzące postępowanie uwzględniają tylko interes jednej strony, a jednocześnie nie ustosunkowuje się do zgłoszonych twierdzeń i wniosków stron, które reprezentują inne interesy. Problematyka ta pozostająca w związku z budownictwem, nadzorem architektoniczno- budowlanym i specjalistycznym oraz ochroną przeciwpożarową została poddana analizie przez NSA. W jej wyniku został orzeczony wyrok z dnia 10.08.1983 roku (I SA 367/83, Legalis nr 41901) w którym sąd stwierdza, że jednym z ważnych obowiązków organów administracji państwowej, który został określony w art. 8 k.p.a. jest prowadzenie postępowania w taki sposób, który umożliwi pogłębienie zaufania obywateli do organów państwa, a także ich świadomości i kultury prawnej. W tym celu niezbędne jest ścisłe przestrzeganie prawa, głównie w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, a także zdecydowanego odniesienia się do żądań i twierdzeń strony oraz uwzględnienia treści decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli przy założeniu, że wszyscy są równi wobec prawa. Tak określonym zasadom nie może odpowiadać takie prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie, w której występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie odnosząc się do zgłaszanych w toku postępowania

twierdzeń wniosków strony reprezentującej inne interesy. Tego rodzaju sytuacja miała miejsce w sprawie, która została objęta niniejszym wyrokiem NSA, który był korzystny dla skarżącego.

Podobnie NSA uznał w wyroku z dnia 06.08.1984 roku (II SA 742/84, ONSA 1984/2/67) w którym stwierdził, że organ który w ogóle nie odnosi się do twierdzeń, które uważane są przez stronę za istotne dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uchybia swoim obowiązkom wynikającym z art. 8 k.p.a., a także narusza przepisy art. 7 k.p.a. „*W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.*” (obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego przez organ administracyjny).

Z analizy powyższych orzeczeń NSA wynika, że Sądy badające swobodne decyzje organów administracji dokonują również rozpoznania tego, czy dokonana przez ten organ administracji ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub czy nie przekroczyła dopuszczalności granic swobody interpretacji wyrażen nieostrych na tle konkretnego stanu faktycznego. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1992 roku (I PA 5/92, Legalis nr 27781) stwierdza, że w obecnych realiach stosunki między jednostką a organem administracji, reglamentującym jej sytuację, w poważnym stopniu zmieniły się. Wyraża się to odejściem od modelu, w którym wyłącznie legalność działania administracji była brana pod uwagę przy ocenie prawidłowości i prawnej relatywności władczych działań administracji. Obecnie wymaga się, aby działania te miały nie tylko charakter legalny, ale również rzetelny, a więc wolny od arbitralności, który jest możliwy do racjonalnego wyjaśnienia poprzez faktyczne okoliczności danej sprawy. Nie mogą one nosić znamion sztywności, a także ekscesu ukierunkowanego przeciw lub na rzecz zainteresowanego. Ponadto należy podkreślić, iż swoboda realizowania działań administracyjnych wobec konkretnej osoby musi być realizowana w sposób odpowiadający uzasadnionemu interesantowi obywatela o ile nie wchodzi on w konflikt z interesem ogólnym (Wierzbowski, 2017, s. 249).

W świetle wyroku NSA z dnia 24.01.1994 roku (V SA 1276/93, Legalis nr 220904) nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa jest udzielenie obywatelowi przez organ celny informacji, która dotyczy treści planowanych decyzji administracyjnej, a której kształt będzie elementem decydującym o podjęciu przez niego określonej działalności skutkującej zaangażowaniem w nią jego majątku, a po podjęciu tej działalności przez niego, wydana decyzja przez organ jest o innej treści od tej, która była wcześniej przez organ deklarowana. W tym przypadku w/w obywatel został wprowadzony w błąd, a to nie jest do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa.

Przedstawioną powyżej analizą orzeczeń sądów administracyjnych, w szczególności NSA niewątpliwie wskazuje, że podejmowane przez organy administracyjne decyzje są niekiedy niezgodne z prawem, a tym samym naruszają

zasady zaufania obywatela do państwa. Zdarza się iż godzą również w normy konstytucyjne oraz podstawowe zasady prawa administracyjnego, a także świadomość i kulturę prawną obywateli.

Wnioski

Z literalnego brzmienia art. 8 §1 k.p.a. wynika że „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania” (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1257 ze zm.). Do grupy organów publicznych zazwyczaj zalicza się: organy państwowe, rządowe i samorządowe. W ramach administracji państwowej i rządowej najważniejsze stanowiska są obsadzone zazwyczaj politykami, a niższe (z reguły zastępców dyrektorów, kierowników, specjalistów itp.) przez urzędników służby cywilnej (tj. dobrze wykwalifikowanych i kompetentnych fachowców, apolitycznych, lojalnych i posiadających wspólne morale oraz troszczących się o interes państwa i interesy jego obywateli). Natomiast w ramach administracji samorządu terytorialnego pracują na bardziej istotnych stanowiskach urzędnicy tzw. quasi służby cywilnej, zaś wśród pozostałych dominują nominaci partyjni, którzy swoje stanowiska zdobyli w ramach „podziału łupów” po wyborach do rady gminy, powiatu i sejmiku wojewódzkiego.

W oparciu o analizę orzecznictwa sądów administracyjnych można wskazać wiele przykładów naruszenia zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Do takich naruszeń należy przede wszystkim: różna interpretacja przepisu prawa dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ; pomijanie milczeniem niektórych twierdzeń lub nieodnoszenie się do faktów istotnych dla sprawy; wydanie decyzji rozstrzygającej istotę sprawy administracyjnej, gdy nie została w pełni wyjaśniona kwestia zasadności wniosku o wyłączenie pracownika organu administracji publicznej; sformułowanie osnowy decyzji nakładającej na stronę obowiązek określonego zachowania w taki sposób, że strona musi się domyśleć jego treści; precyzowanie przyczyn, które legły u podstaw podjętego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia dopiero na etapie udzielania odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego; „sprostowanie” decyzji w formie pisma skierowanego do strony; podjęcie przez organ samorządu terytorialnego uchwały, będącej prawem miejscowym, bez umocowania ustawowego; wskazanie stronie niemożliwych do wykorzystania środków prawnych; udzielanie błędnej informacji, czego konsekwencją było wydanie niekorzystnej dla strony decyzji administracyjnej, podjęcie decyzji bez podstawy prawnej lub nie właściwie dobranej.

Katalog tych naruszeń jest niewątpliwie znacznie bogatszy, ale w dobie niebywale szybko zachodzących zmian liczba i różnorodność tych naruszeń nie jest łatwa do szybkiego zmniejszenia. Ewentualnej skuteczności, w tym zakresie można oczekiwać

od dokonania istotnych zmian w rekrutacji pracowników: (faktyczne docenianie kwalifikacji i kompetencji); stopniowe przekształcanie „quasi służby cywilnej” w jednostkach samorządu terytorialnego w faktyczny korpus służby cywilnej, w szczególności w odniesieniu do stanowisk kierowniczych; ograniczanie liczby kierowniczych stanowisk w administracji rządowej dla polityków i powierzanie ich urzędnikom oraz pracownikom służby cywilnej; upowszechnianie apolityczności wśród pracowników administracji publicznej; zwiększona troska o jakość i liczbę szkoleń organizowanych dla pracowników administracji publicznej, w tym także zatrudnionych na wyższych stanowiskach.

Zmodyfikowanie zarządzania organizacją, a w szczególności usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi i poprawa jakości pracy codziennej wymaga doskonalenia przede wszystkim personelu kierowniczego danej organizacji. Dotyczy to zarówno kierowników urzędów centralnych oraz jednostek wojewódzkich, powiatowych i gminnych samorządu terytorialnego, gdzie nadal ważniejszy jest interes partii niż państwa i społeczeństwa. W Polsce praktyka nadzwyczajnego premiowania zwycięzców stosowana jest nieustannie od początku transformacji systemowej, a więc od 1990 roku. W tym roku zwycięstwo wyborcze nad komunistami odniósł obóz prosolidarnościowy. Już wówczas deklarowano, że w obsadzie stanowisk w administracji państwowej i samorządowej będą się liczyć przede wszystkim kwalifikacje i kompetencje. Deklaracja taka pojawiała się każdorazowo po kolejnych wyborach, ale zawsze liczyli się „swoi”, a nie „fachowcy”. Prawdopodobnie tak będzie i obecnie, chociaż początki są dobre, gdyż partyjniactwo, nepotyzm i kołesiarstwo jest stopniowo zastępowane rekrutacją i innymi elementami ZZL (Kostera, 2010, s. 59-60).

W wyniku przeprowadzonych rozważań oraz analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wysunięte zagadnienia zostały objaśnione w stopniu zadowalającym, co umożliwiło zrealizowanie celu niniejszego artykułu oraz szerokie i jasne przedstawienie odpowiedzi na nurtujące nas pytania dotyczące naruszania zasady zaufania obywateli do organów państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Adamiak, B., Borkowski, J., 2021. Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne. Wolters Kluwer. Warszawa.
2. Gizbert- Studnicki, T., 2013. Pozytywistyczny park jurajski. Forum Prawnicze.
3. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/dane-i-statystyki>, [dostęp: 01.05.2024].
4. Jagielski, J., Rączka, K., 2010. Komentarz do ustawy o służbie cywilnej. PWN. Warszawa.
5. Janowska, Z., 2011. Zarządzanie Zasobami Ludzkimi. Warszawa. PWE. Warszawa.
6. Knysiak- Molczyk H., (red.), 2015. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer. Warszawa.
7. Knysiak- Sudyka, H., (red.), 2019. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer. Warszawa.

8. Konstytucja Rzeczpospolita Polska z dnia 02.04.1997 roku (Dz.U. poz.483 ze zm.)
9. Kostera, M., 2010. Zarządzanie personelem. PWE. Warszawa.
10. Koźmiński, A.K., Jemielniak, D., Latusek- Jurczak, D., 2014. Zasady zarządzania. Wolters Kluwer. Warszawa.
11. Krupa, M., Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 07.04.2000 roku (sygn. VIII SA/Wa835/09), Legalis nr 234924.
12. Kudrycka, B., Peters, Guy B., Suwaj, P., 2006. Nauka administracji. Oficyna Ekonomiczna Grupa Wolters Kluwer. Warszawa.
13. Łętowski, J., 1995. Prawo administracyjne dla każdego. ECOSTAR. Warszawa.
14. Morawski, L., 2006. Zasady wykładni prawa „Dom Organizatora”. TNOiK. Toruń.
15. Ura, E., 2007. Prawo urzędnicze. Wolters Kluwer. Warszawa.
16. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 roku, a następnie Ustawa z 1 sierpnia 1997 roku (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)
17. Ustawa z 24 sierpnia 2006 roku - o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217 z późn. zm.)
18. Ustawa z dnia 11 czerwca 1960 roku- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1257 ze zm.)
19. Ustawa z dnia 16 września 1982 roku- o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2016 roku poz. 1511 ze zm.)
20. Ustawa z dnia 20 listopada 2000 roku- o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1523 ze zm.)
21. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku- o służbie cywilnej (Dz.U. z 2016 roku, poz. 1345 ze zm.)
22. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku- o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2016. poz. 902 ze zm.)
23. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz.U.2023.2383 t.j)
24. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2016 roku poz. 718 ze zm.)
25. Knysiak- Sudyka, H., (red), 2019. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wolters Kluwer. Warszawa.
26. Wierzbowski, M., (red.), 2017. Prawo administracyjne. Wolters Kluwer. Warszawa.
27. Wierzbowski, M., Wiktorowska, A, 2017. Kodeks postępowania administracyjnego. C.H. Beck. Warszawa.
28. Wojciechowski, M., 2012. Zaufanie instytucjonalne w kontekście ustawowej zasady zaufania jednostki do państwa, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 74(2), 5–17, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2012.74.2.1>, [dostęp: 09.05.2024].
29. Wyrok NSA z dnia 01 marca 2018 roku (sygn. II OSK 2028/17), Legalis nr 1759724, [dostęp: 08.05.2024].
30. Wyrok NSA z dnia 06 kwietnia 1998 roku (sygn. SA/ Łd 652/97), Legalis nr 42172, [dostęp: 05.05.2024].

31. Wyrok NSA z dnia 06 lipca 1994 roku (sygn. SA/Ł 1024/94), LEX nr 2225115, [dostęp: 05.05.2024].
32. Wyrok NSA z dnia 06 sierpnia 1984 roku (sygn. II SA 742/84), ONSA 1984/2/67, [dostęp: 05.05.2024].
33. Wyrok NSA z dnia 08 czerwca 2000 roku (sygn. V SA 2278/99), LEX nr 49948, [dostęp: 03.05.2024].
34. Wyrok NSA z dnia 08 marca 2016 roku (sygn. II OSK 1688/14), Legalis nr 1510671, [dostęp: 05.05.2024].
35. Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1983 roku (sygn. I SA 367/83), Legalis nr 41901, [dostęp: 03.05.2024].
36. Wyrok NSA z dnia 10 września 2008 roku (sygn. I OSK 1440/07), LEX nr 489639, [dostęp: 08.05.2024].
37. Wyrok NSA z dnia 15 maja 2018 roku (sygn. I FSK 990/16), Legalis nr 1807842, [dostęp: 04.05.2024].
38. Wyrok NSA z dnia 15 maja 2018 roku (sygn. II OSK 1105/18), Legalis nr 1807842, [dostęp: 04.05.2024].
39. Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2009 roku (sygn. I FSK 1036/08), Legalis nr 225590, [dostęp: 04.05.2024].
40. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 roku (sygn. SA/805/81), ONSA 1981 z. 2 poz. 70, [dostęp: 04.05.2024].
41. Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1994 roku (sygn. V SA 1276/93), Legalis nr 220904, [dostęp: 08.05.2024].
42. Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2005 roku (sygn. I OSK 36/05), Legalis nr 280290, [dostęp: 05.05.2024].
43. Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1981 roku (sygn. SA 767/81), Legalis nr 34500, [dostęp: 08.05.2024].
44. Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1981 roku (sygn. SA 819/80), Legalis nr 34465, [dostęp: 05.05.2024].
45. Wyrok NSA z 20.11.2012 roku (sygn. II GSK 1627/11), LEX nr. 1291748, [dostęp: 04.05.2024].
46. Wyrok WSA w Białymstoku z 12 grudnia 2013 roku (sygn. II SA/Bk 241/13), Legalis nr 921186, [dostęp: 08.05.2024].
47. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 lutego 2008 roku (sygn. I SA/Bd 8/08), Legalis nr 265725, [dostęp: 07.05.2024].
48. Wyrok WSA w Poznaniu z 28 lutego 2008 roku sygn. I SA/Po 1485/07, Legalis nr 1919041, [dostęp: 05.05.2024].
49. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 roku (sygn. IV SA/ Po 264/13), LEX 1382947, [dostęp: 05.05.2024].
50. Wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2004 roku (sygn. IV SAB 431/03). LEX nr 164464, [dostęp: 07.05.2024].
51. Zimmermann, J., 2018. Prawo administracyjne. Wolters Kluwer. Warszawa.

52. Zimmermann, J., 2009/2. Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć. RPEiS. Wydawnictwo Uniwersyteckie.
53. Zimmermann, J., 2022. Prawo administracyjne. Wolters Kluwer. Warszawa.