



Horyzonty Polityki
2022, Vol. 13, N° 45



PRZEMYSŁAW ZDYB

<http://orcid.org/0000-0002-2068-4556>

Uniwersytet Szczeciński
przemyslaw.zdyb@usz.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2325

Budowanie autorytetu władzy publicznej poprzez stosowanie zasady zaufania z art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Celem badawczym niniejszych rozważań jest analiza normatywna zasady zaufania wyrażonej w art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w kontekście budowania i wzmacniania autorytetu władzy publicznej.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Podstawowym problemem badawczym jest ustalenie zależności pomiędzy realizacją zasady zaufania przez organy administracji publicznej a jej wpływem na autorytet władz publicznych. W analizie wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną uzupełnioną o metodę teoretyczno-prawną i historyczno-prawną.

PROCES WYWODU: W artykule scharakteryzowano w pierwszej kolejności zasadę zaufania wraz z jej historyczną ewolucją oraz podmioty obowiązane do jej stosowania. Badaniu poddano brzmienie przepisu art. 8 § 1 k.p.a. wraz powstałym na tym tle dorobkiem doktryny i judykatury, ze szczególnym uwzględnieniem odkodowanych z zasady zaufania sposobów jej realizacji.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że realizacja zasady zaufania – zgodnie z wymogami demokratycznego państwa prawnego oraz zasadami wyrażonymi w k.p.a. – stanowi konieczny element budowania autorytetu władzy publicznej. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych potwierdza doniosłość znaczenia zasady zaufania

Sugerowane cytowanie: Zdyb, P. (2022). Budowanie autorytetu władzy publicznej poprzez stosowanie zasady zaufania z art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. *Horyzonty Polityki*, 13(45), 31–52. DOI: 10.35765/HP.2325.

dla całego toku postępowania administracyjnego i wydanego w jego ramach rozstrzygnięcia.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Omawianą problematykę ocenić należy jako uniwersalną i nie tracącą na aktualności. Ponieważ naruszenie zasady zaufania bezpośrednio uderza w autorytet władzy publicznej, organy oraz sądy administracyjne powinny szczególną uwagę zwracać na jej przestrzeganie przy weryfikacji i kontroli nie tylko samego rozstrzygnięcia, ale i okoliczności ich wydawania. W tym celu za zasadne uznać należy stałe podnoszenie zarówno kompetencji merytorycznych, jak i umiejętności miękkich pracowników organów administracji publicznej w zakresie obsługi stron postępowania.

SŁOWA KLUCZOWE:

zasada zaufania, zasady ogólne postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego, autorytet władz publicznych

Abstract

BUILDING THE AUTHORITY OF PUBLIC AUTHORITY
BY APPLYING THE PRINCIPLE OF TRUST IN
ART. 8 § 1 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS

RESEARCH OBJECTIVE: The research objective of these considerations is the normative analysis of the principle of trust expressed in Art. 8 § 1 of the c.a.p. in the context of building and strengthening the authority of public bodies.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The basic research problem is to establish the relationship between the implementation of the principle of trust by public administration bodies and its impact on the authority of public authorities. The analysis uses the dogmatic-legal method supplemented with theoretical-legal and historical-legal methods.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article first characterizes the principle of trust with its historical evolution and the entities obliged to apply it. The provisions of Art. 8 § 1 c.a.p. along with the achievements of the doctrine and judicature resulting from this background, with particular emphasis on the methods of its implementation, which have been decoded from the principle of trust.

RESEARCH RESULTS: The conducted analysis allows to conclude that the implementation of the principle of trust in accordance with the requirements of a democratic state ruled by law and the principles expressed in the c.a.p. it is

a necessary element in building the authority of public authority. The analysis of the rulings of administrative courts confirms the importance of the principle of trust for the entire course of administrative proceedings and the rulings issued within them.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

The discussed issues should be assessed as universal and not losing its relevance. Since the breach of the principle of trust affects the authority of public authority, administrative authorities and courts should pay special attention to its observance when verifying and controlling decisions. For this purpose, it is justified to constantly improve the substantive competences and soft skills of employees of the authorities in the field of servicing the parties to the proceedings.

KEYWORDS:

the principle of trust, general principles of administrative procedure, the Code of Administrative Proceedings, the authority of public authorities

WPROWADZENIE

Na wstępie niniejszych rozważań należy postawić pytanie, czy pojęcie władzy politycznej można utożsamiać z pojęciem władzy publicznej. Władza polityczna, przy odwołaniu się do tradycji nauki i myśli prawnopolitycznej, utożsamiana jest najczęściej z władzą państwową (Bujwid-Kurek, 2019, s. 29). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie władzy publicznej w ujęciu konstytucyjnym obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Podkreśla się przy tym, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu władzy publicznej mieszczą się również inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły (choć nie w każdym przypadku) z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy

to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej (SK 18/00). Stąd też przyjąć można założenie, że wszelkie rozważania poczynione w niniejszym artykule na temat obowiązku stosowania zasady zaufania przez organy administracji publicznej, tak by prowadzenie postępowania administracyjnego odbywało się w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, dotyczyć będzie jednocześnie władzy politycznej.

ZAUFIANIE A AUTORYTET

W ujęciu słownikowym pojęcie autorytet ma dwa znaczenia. Po pierwsze, to ogólnie uznane czyjeś znaczenie, czyjaś powaga, wartość moralna. W drugim ujęciu to osoba, instytucja itp. ciesząca się poważaniem w jakiejś dziedzinie (Markowski, 2003, s. 37). Natomiast pojęcie zaufania definiowane jest jako całkowite zawierzenie komuś, wiara w kogoś, ufność (Sobol, 2002, s. 1250). Komuś zaufać czy mieć zaufanie do jakiejś instytucji nie oznacza jeszcze, że staje się przez to autorytetem. Niewątpliwie jednak zaufanie jest niezbędne, by pozycję autorytetu osiągnąć.

Zaufanie obywateli do państwa jest determinowane między innymi całokształtem działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Państwo jako całość działa bowiem poprzez swoje organy, do których w powszechnym rozróżnieniu zaliczamy organy administracji rządowej (naczelne, centralne oraz terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreślają przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i prawa traktowana jest jako pochodna zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Wynika to z założenia, że warunkiem istnienia państwa prawnego jest zaufanie jednostki do prawa i zagwarantowanie ochrony wynikającej z tego prawa. Zasada zaufania do prawa opiera się na założeniu określonej pewności prawa i przewidywalnym postępowaniu organów państwa (Oniszczyk, 2000, s. 47).

W ujęciu art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.) pojęciu organ administracji publicznej nadano znaczenie funkcjonalne. Przez organy 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 pkt 2, czyli również inne organy państwowe, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Stąd też, jak podkreśla się w judykaturze, również organy samorządu zawodowego są organami administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym (II OSK 333/06).

Końcowym efektem postępowania administracyjnego jest najczęściej decyzja administracyjna rozstrzygająca sprawę co do istoty (inne możliwe sposoby to np. wydanie decyzji o umorzeniu postępowania), czyli będąca władczym, jednostronnym oświadczeniem woli tego organu, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie. Zanim jednak do tego dojdzie, należy przeprowadzić cały regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, z uwzględnieniem zasad ogólnych k.p.a.

ZASADY OGÓLNE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Szczegółowe omówienie poglądów dotyczących różnych koncepcji zasad prawa, które pojawiły się na przestrzeni lat w polskiej i zagranicznej nauce prawa, znacznie wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania. Problematyka ogólnych zasad postępowania administracyjnego należy bez wątpienia do jednej z najczęściej analizowanych kwestii z różnych punktów widzenia w nauce prawa i postępowania administracyjnego (Dawidowicz, 1962; Ziemiński, 1989;

Kmieciak, 2000, Olejniczak-Szałowska, 2013). Stanowi to konsekwencje szerszej dyskusji o zasadach prawa dla całego systemu prawnego czy też jego poszczególnych części (Opałek, Wróblewski, 1969; Wronkowska, Zieliński, Ziemiński, 1974; Pułło, 1996; Leszczyński, Maroń, 2013; Zieliński, 2017).

W ogólnej teorii prawa zasady prawa są rozumiane w ujęciu opisowym bądź dyrektywalnym (Wronkowska, Ziemiński, 1997). Przez zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym rozumie się wiążące prawnie normy, które są elementami danego systemu prawnego, zajmujące pozycję nadrzędną względem innych norm i którym wyznaczono w tym systemie szczególne role (Wronkowska, 2003, s. 102–103). W znaczeniu opisowym zasada prawa to „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia” (Wronkowska, Zieliński, Ziemiński, 1974, s. 43).

Podstawowe, o kardynalnym znaczeniu zasady postępowania administracyjnego zostały przez ustawodawcę określone w przepisach art. 6–16 k.p.a. (Dział I – Rozdział 2. zatytułowany „Zasady ogólne”). Obowiązkiem organów administracji publicznej jest ich przestrzeganie przy prowadzeniu każdego postępowania administracyjnego. Mają one bowiem taki sam normatywny charakter jak wszystkie pozostałe przepisy Kodeksu. Szczególną rolę zasad ogólnych postępowania administracyjnego upatruje się w tym, że większość z nich ustala obowiązki organów administracji publicznej, którym odpowiadają skorelowane z nimi uprawnienia procesowe stron postępowania na zasadzie tzw. praw refleksowych (H. Knysiak-Sudyka, 2019). Jednocześnie zauważyć należy, że nazewnictwo i katalog zasad oraz ich treść nie stanowią w doktrynie i orzecznictwie jednolitych i uniwersalnych kategorii (Ruczkowski, 2020). Wynika to z faktu, że przepisy k.p.a. nie wprowadzają w odniesieniu do każdego artykułu zawartego w rozdziale 2. Działu I osobnej, ustawowej terminologii. Jedynym przypadkiem, gdy ustawodawca *expressis verbis* wskazuje nazwę zasady, jest art. 8 § 1 k.p.a., w którym wymienione zostały zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że przyjęte w nauce klasyfikacje zasad mają jedynie walor poznawczy i porządkujący, natomiast nie mogą one przesądzać o hierarchiczności zasad w procesie stosowania prawa (Adamiak, 1996, s. 39).

Mimo że zbiór zasad ogólnych postępowania administracyjnego został wyodrębniony w osobnym rozdziale k.p.a., ustawodawca nie zdecydował się na skonstruowanie normatywnej definicji tych zasad. W doktrynie prezentowanych jest wiele definicji pojęcia zasad ogólnych k.p.a., z uwagi na przyjęte założenia i kryteria. Podzielając stanowisko Aleksandry Wiktorowskiej, wskazać należy, że:

Zasada ogólna k.p.a. to obowiązująca ze względu na uzasadnienie tetyczne i aksjologiczne norma prawna, wyinterpretowana jednocześnie z formułujących ją *explicite* przepisów ogólnych k.p.a. oraz z przepisów szczegółowych, wprowadzających jej zabezpieczenia (gwarancje) lub ograniczenia (wyjątki), formułująca ogólną dyrektywę postępowania pod adresem uczestników ogólnego postępowania administracyjnego (arbitra i strony) i na ogół również prawodawcy, zabezpieczona za pośrednictwem gwarancji przewidzianych w k.p.a. lub w innych przepisach oraz gwarancji pozaprawnych, obowiązująca we wszystkich fazach ogólnego postępowania administracyjnego, determinująca kierunek wykładni przepisów szczegółowych k.p.a. i znajdująca zastosowanie szersze, niżby to wynikało z zakresu jej prawnego obowiązywania (Wiktorowska, 2013, s. 23).

Niezależnie jednak od przyjętej klasyfikacji i nazewnictwa poszczególnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ich znaczenie trafnie wyeksponował Naczelny Sąd Administracyjny (IOSK 2202/15) wskazując, że:

To, co wyróżnia zasady spośród innych norm prawnych, to ich zasadniczy charakter, który wypływa z ich treści. Innymi słowy, zasady ogólne wyznaczają pożądany wzorzec działania organu prowadzącego postępowanie i muszą być stosowane wespół z innymi, szczegółowymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, które je konkretyzują. Zasady te pełnią rolę dyrektyw interpretacyjnych w stosunku do pozostałych przepisów k.p.a., co oznacza, że te ostatnie powinny być interpretowane tak, aby nie doznały uszczerbku wartości wynikające z zasad ogólnych. Wskazać przy tym należy na brak różnic między zasadami ogólnymi a pozostałymi przepisami k.p.a. od strony formalnej, czyli naruszenie zasady ogólnej wywołuje takie same skutki jak naruszenie każdej innej normy prawnej.

W doktrynie (Adamiak, 2014, s. 39) w postępowaniu administracyjnym oprócz zasad ogólnych obowiązują zasady prawa wpływające z Konstytucji RP (w szczególności demokratycznego państwa

prawnego i wynikające z niej prawo do procesu, zasada pewności prawa, zasady prawa przyjęte w prawie Unii Europejskiej oraz zasady prawa wypracowane w doktrynie prawa stanowiące uogólnienie rozwiązań prawnych.

Można zatem stwierdzić, że zasady ogólne k.p.a. stanowią fundament stosowania prawa przez administrację publiczną. Są to bowiem przewodnie wytyczne o charakterze normatywnym, których uwzględnienie należy do obowiązków organów prowadzących postępowanie administracyjne na każdym jego etapie.

Uwzględniając powyższe ustalenia, dalszym przedmiotem rozważań będzie zasada zaufania w ujęciu dyrektywalnym wyrażona *expressis verbis* w art. 8 k.p.a.

ZASADA ZAUFANIA W PRZEPISACH KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego zawiera przepis 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. Przepis ten statuuje zasadę zaufania (określaną też jako zasada pogłębiania zaufania czy budzenia zaufania).

Rozważania na temat zasady zaufania zacząć należy od stwierdzenia, że zasada zaufania wyrażona w przepisie art. 8 k.p.a. ma zarówno kontekst konstytucyjny, jak i unijny. Organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z Konstytucją RP, uwzględniać, że zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i ma swoje umocowanie i źródło w art. 2. Konstytucji RP (VI SA/Wa 573/12). Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) utrwalony jest pogląd, że zasada ochrony zaufania (*the principle of the protection of legitimate expectations*) stanowi element porządku prawnego Unii Europejskiej (C-5/89 Komisja v. Republice Federalnej Niemiec; C-24/95 Land RheinlandPfalz v. Alcan Deutschland).

Stąd też zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej jest od dawna obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i traktowana jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego (K 1/88; K 14/91). Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli) wyraża się w takim stanowieniu i – co należy podkreślić w kontekście niniejszego opracowania – stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką na obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania inicjowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (K 27/00; K 27/13).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie (Wróbel, 2020, s. 139), orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zawiera wiele szczegółowych elementów zasady zaufania, które mogą mieć znaczenie w odniesieniu do tej zasady pogłębiania zaufania w ujęciu procesowym, w tym m.in. ochrona praw słusznie nabytych i niedziałanie prawa wstecz (K 15/95, K 22/96; K 10/98), a także zaufanie obywatela do interpretacji sądowej (K 36/98).

Na kontekst konstytucyjny zasady zaufania wyrażonej w art. 8 k.p.a. zwraca się również uwagę w orzecznictwie. Organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z Konstytucją RP, uwzględniać, że zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa (VII SA/Wa 2042/09).

Brzmienie przepisu wyrażającego tę zasadę na przestrzeni lat wraz ze zmianami ustrojowymi w Polsce ewoluowało. W pierwotnej wersji Kodeksu z 1960 roku zasada ta znajdowała się w art. 6 k.p.a. i brzmiała: „Organy administracji państwowej powinny prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa”. Już ówczesnie w doktrynie podkreślany był jej wyjątkowy charakter, bowiem:

stanowi ona w rzeczywistości klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu, a bardzo doniosła pod względem politycznym. Kodeks

wychodzi bowiem z założenia politycznego, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej. Gdy zaś właśnie organy administracyjne realizują na co dzień w toku postępowania administracyjnego, w milionach wypadków „styk” władzy państwowej i obywatela, prawidłowa działalność administracji w tej dziedzinie może przynieść wielką korzyść polityczną. Jeżeli natomiast działalność ta jest wadliwa (biurokratyczna, odpychająca, nieobiektywna itp.), może ona – na odwrót – spowodować ogromne szkody polityczne. Zasada powyższa jest więc jeszcze szersza, aniżeli ostrzeżenie tylko przed biurokratyzmem (Rozmaryn, 1961, s. 903).

Przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8) i ówczasie nadano mu brzmienie: „Organ administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”. Z dniem 28 marca 1980 roku przepis ten zyskał nową jednostkę redakcyjną w postaci art. 8 k.p.a. (tekst jedn. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26).

Zastosowanie w treści normy z art. 8 k.p.a. sformułowania pogłębiać wskazywało na intencję prawodawcy, by organy administracji publicznej w sposób stały i systematyczny dążyły do wypracowywania pożądanego efektu w postaci zaufania. Oznaczało to, że postulaty płynące z tej zasady nie miały charakteru jednorazowego, a tym samym nie mogły być realizowane poprzez jednorazowe, konkretne działanie, mające miejsce w którejś z faz postępowania, a wyłącznie w ramach systematycznego działania (Wajda, 2010).

Następnie przepis art. 8 k.p.a. zmieniony został przez art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126) z dniem 1 stycznia 1999 roku poprzez zastąpienie wyrazu „państwowej” wyrazem „publicznej”. Zmiana ta była konsekwencją przywrócenia w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku samorządu terytorialnego w postaci gmin oraz wprowadzeniem reformy administracyjnej i wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 1999 roku jednostek samorządu terytorialnego w postaci powiatów oraz samorządu województw. Było to zrealizowanie przepisu art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, zgodnie z którym ustrój

terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Dotychczasowe unormowanie art. 8 k.p.a., nakazujące organowi administracji publicznej prowadzenie postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa, było trafnie krytykowane ze względu na stale zmniejszający się poziom zaufania obywateli do państwa i działań jego organów (Chróścielewski, 2009, s. 47). Treść zasady wyrażonej w tym przepisie zakładała bowiem *a priori* istnienie określonego poziomu zaufania obywatela do organów państwowych, a działania organów administracji publicznej miały je już tylko to zaufanie wzmacniać (Kędziora, 2011, s. 139).

Kolejna zmiana dokonana została przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.), który nadał przepisowi art. 8 k.p.a. z dniem 11 kwietnia 2011 roku nowe brzmienie. Odtąd „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”. Jak wyjaśniono w projekcie ustawy nowelizującej, celem nowelizacji art. 8 k.p.a. było dostosowanie tego przepisu do demokratycznego systemu władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdzono wówczas słusznie, że

Postępowanie administracyjne w danej sprawie nie może służyć i faktycznie nie służyło celom wychowawczo-edukacyjnym (pogłębianiu świadomości i kultury prawnej obywateli). Nie ulega jednak wątpliwości, że postępowanie to powinno być prowadzone w taki sposób, ażeby budziło zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, która ma wobec nich z jednej strony charakter służebny, z drugiej zaś strony musi brać pod uwagę interes ogólnospołeczny w sytuacji konfliktu tego interesu z interesem jednostki (Druk nr 2987, Sejm VI kadencji).

Zmiana dotknęła kilku kwestii. Po pierwsze w aspekcie przedmiotowym zrezygnowano ze sformułowania o pogłębianiu zaufania na rzecz jego budzenia. Po drugie, w aspekcie podmiotowym zastąpiono wyraz obywateli pojęciem uczestników, a zatem każdej osoby (strony, świadka, biegłego, organizacji społecznej) niezależnie od posiadanego obywatelstwa oraz statusu. Ponadto budzenie zaufania odtąd ma następować na rzecz władzy publicznej, a nie tylko organów

Państwa. Ustawodawca potwierdził więc normatywnie, że sposób prowadzenia postępowania przez pojedynczy organ administracji publicznej ma swoje przełożenie na postrzeganie władzy publicznej jako całości. Jednocześnie zrezygnowano również z obowiązku pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli (Piątek, 2018, s. 327).

Ostatnia zmiana treści art. 8 k.p.a. miała miejsce przy okazji dużej nowelizacji przepisów k.p.a. w 2017 roku. Przepis ten zmieniony został przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935). Zmiana weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 roku. Przepis ten uzupełniono o niewyrażone dotąd wprost w Kodeksie, ale wywodzone z niego zasady bezstronności, równego traktowania i proporcjonalności (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz pewności prawa (art. 8 § 2 k.p.a.; J. Borkowski, A. Krawczyk, 2020, s. 186). Stanowią one uznane w judykaturze i doktrynie konsekwencje konstytucyjnych reguł praworządności oraz zapewnienia standardów chroniących jednostki przed ingerowaniem w ich prawa i wolności (Wróbel, 2022).

Na przestrzeni lat zasada zaufania była jednak mimo pewnych mankamentów terminologicznych niezmiennie postrzegana w sposób pozytywny. Zaufanie do organów władzy publicznej oznacza przekonanie, że po pierwsze – postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, po drugie – respektowane i szanowane są uprawnienia jego uczestników i po trzecie – organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia sprawy. Przepis art. 8 k.p.a. wskazuje na 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 a u t o r y t e t samego państwa i jego instytucji. Zasada zaufania uznawana jest za kłamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania (Skrenty, 2013, s. 97–99) i zakłada maksymalną humanizację stosunku jednostka–władza publiczna. Humanizacja ma stanowić przeciwieństwo biurokracji i dążyć do wypracowania wzajemnego zaufania: obywatela do władzy i władzy do obywatela (Malanowski, 2018).

Z zasady zaufania wynikają dla organów administracji publicznej przede wszystkim obowiązki polegające na:

1. praworządnym i sprawiedliwym prowadzeniu postępowania i rozstrzygnięcia sprawy;
2. zachowaniu standardów proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania przy załatwianiu spraw administracyjnych;
3. działaniu w taki sposób, aby podstawy tych działań były zrozumiałe dla uczestników postępowania;
4. działaniu z poszanowaniem kultury administracji, godności i szacunku dla uczestników postępowania;
5. nieobarczaniu uczestników postępowania błędami działań organów i ich pracowników;
6. przewidywalnym działaniu, czyli wydawaniu tożsamyh decyzji w tożsamym stanie faktycznym i prawnym (zasada uprawnionych oczekiwań) (Brzezińska, 2020, s. 33).

Zasada zaufania pełni również funkcję eliminowania dowolności zachowania się organu przy wszczęciu z urzędu postępowania, tam gdzie wymagany jest wniosek strony (art. 61 § 2 k.p.a.) w trosce o szczególnie ważny interes strony (Łaszczyca, 2002, s. 69).

W piśmiennictwie wskazuje się, że treść zasady budowy zaufania obejmuje także pewne materialne i moralne reguły kultury administrowania, w tym ideę humanizacji postępowania administracyjnego. Środkami materialnymi są przykładowo odpowiednie pomieszczenia przeznaczone do przyjmowania interesantów czy udostępnienia akt sprawy administracyjnej, których stan wizualny przyczyniać się będzie jednocześnie do wytworzenia życzliwej atmosfery wobec interesariusza (Iserzon, 1970, s. 53 i n.). Realizuje się ona również w przyjęciu takiej organizacji pracy urzędu, dzięki której obywatel może bez uszczerbku dla swej pracy zawodowej załatwić sprawę, w sprzyjającej porze i przy uproszczeniu czynności formalnych. Ma to zapewnić możliwość bezpośredniego kontaktu z pracownikiem, który sprawę załatwia, i wzbudzić zaufanie interesanta, że ten pracownik poświęci mu konieczny czas do wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy (Wegner, 2019, s. 92).

ZASADA ZAUFANIA W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Na ścisły związek pomiędzy zasadą zaufania a autorytetem państwa wskazują liczne orzeczenia sądów administracyjnych. Wynika to z faktu, że praktyczny sens wszystkich zasad ogólnych postępowania administracyjnego został

niezwykle podbudowany z momentem ustanowienia sądownictwa administracyjnego, NSA bowiem chętnie i w miarę często sięga do nich, a traktuje je dosyć rygorystycznie. Zdarza się zatem, iż decyzje administracyjne uchylane są właśnie z uwagi na sprzeczność z owymi zasadami, co nadaje im nie tylko ogólnokierunkowy, ale właśnie imperatywno-konkretny charakter. Tendencję tę należy uznać za słuszną i odpowiadającą potrzebom umacniania praworządności w administrowaniu (Łętowski, 1990, s. 232–233).

Z analizy orzecznictwa wynika, że naruszenie zasady zaufania ma wieloaspektowy charakter. Przede wszystkim wskutek określonych działań lub zaniechań organów administracji publicznej w prowadzonym postępowaniu administracyjnym z naruszeniem zasady zaufania może dojść do konieczności uchylenia decyzji, a nawet stwierdzenie jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) z uwagi na rażące naruszenie prawa (VII SA/Wa 859/05). Wynika to z faktu, że przepis art. 8 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej nie tylko obowiązek prawidłowego rozważenia stanu faktycznego i prawnego rozstrzyganej sprawy, lecz także obowiązek rozważenia skutków prawnych, które wywołują wszelkie ostateczne akty administracyjne funkcjonujące w obrocie prawnym i pozostające w związku z podejmowanym rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie (II OSK 2005/06). W celu realizacji zasady zaufania konieczne jest

przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa" (III SA 729/84).

Realizacja zasady zaufania wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody (VI SA/Wa 1269/06). Naruszenie zasady zaufania upatrywać należy również w zmienności poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organu odwoławczego, na tle tego samego stanu faktycznego w tej samej sprawie bez dokładnego uzasadnienia takiej zmiany. Takie postępowanie spowodować mogło uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów państwa oraz wpływać ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli (SA/Gd 478/85). Jak widać, z zasady zaufania wyewoluowała zasada uprawnionych oczekiwań, o której stanowi art. 8 § 2 k.p.a.

Zawarta w art. 8 k.p.a. zasada określa to, co *implicite* znajduje się w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 k.p.a. wynika przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do władzy publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (I OSK 2283/17).

Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący czy też pogłębiający zaufanie jednostki do organów władzy publicznej nie tylko kształtuje etykę administrowania, ale również ma na celu unikanie tworzenia takich sytuacji procesowych, które są dla stron zaskakujące, niedogodne, wskazują na niejasną zmienność ocen faktów lub uprawnień, powodują powstawanie nierówności ich pozycji w postępowaniu bez należytego uzasadnienia w stanie faktycznym lub prawnym sprawy (I SA/Wr 173/21).

W zakresie stosowania prawa zasada zaufania wiąże się z zasadą praworządności, zasadą prawdy obiektywnej, zasadą uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony, co wyraża się w dokładnym zbadaniu okoliczności sprawy, ustosunkowaniu się do żądań stron oraz uwzględnieniu w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli. Związana jest również z zasadą przekonywania sformułowaną w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organy powinny wyjaśniać zasadność przesłanek, jakimi

kierują się przy załatwieniu sprawy. W odniesieniu do tej zasady, jak również zasady wynikającej z art. 8 § 1 k.p.a., doniosłą rolę pełni uzasadnienie decyzji, które nie może być sformułowane ogólnikowo i powinno dokładnie wyjaśniać podstawy faktyczne i prawne dokonanej przez organ oceny (II SA/Op 525/21). Również naruszenie przez organy administracji zasady szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), w szczególności przez organy rangi centralnej, w sposób szczególnie podważa *autorytet* organu administracji centralnej i godzi w zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (II OSK 140/17).

W orzecznictwie wskazuje się również słusznie, że z art. 8 k.p.a. nie wynikają tylko obowiązki organu administracji dotyczące sposobu prowadzenia postępowania wyrażone w nim wprost. Wykraczają one bowiem również poza konieczność kierowania się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji powinny postępować w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy oraz dążyć do ustalenia rzeczywistej woli strony, jeżeli treść i charakter pism składanych przez stronę budzi wątpliwości. Z zasady zaufania obywateli do władzy publicznej wynika, że jeśli charakter i zakres żądania zawartego we wniosku strony budzi wątpliwości, to organ administracji publicznej ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony i w tym celu zwrócić się do niej o zajęcie jednoznacznego stanowiska. Organy administracji publicznej są obowiązane, w ramach wykładni zgodnej z Konstytucją RP, uwzględnić, że zasada zaufania, również w aspekcie procesowym, jest zasadniczym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i jako taka ma swoje umocowanie i źródło w art. 2 Konstytucji (II GSK 349/19).

W sposób zdecydowany i bezsporny zasada zaufania z art. 8 k.p.a. wiąże się z autorytetem władzy publicznej. Przepis art. 8 k.p.a. (oraz art. 7 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 instytucji. Zasada zaufania uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania (III SAB/Wr 1517/19). Jak wskazał NSA w jednym z orzeczeń, narusza zaufanie do organów administracji publicznej takie działanie, które polega na tym, że organ nie przedstawia przyczyn, dla których odstępuje w sprawie od uprzednio prezentowanej

przez siebie wykładni przepisów prawa materialnego, wskazanych w decyzji ostatecznej, którą jest związany (art. 110 k.p.a.), a która nie została wzruszona z obrotu prawnego w sposób przewidziany prawem. Wyjątkowo chwiejne zachowanie wojewody dodatkowo osłabia a u t o r y t e t i prestiż administracji publicznej.

Nie każde jednak naruszenie zasady zaufania przesądzać będzie o naruszeniu przepisów prawa. Jak wskazał NSA (SA/Ka 509/96): „Posługiwanie się przez organy administracji nieaktualnymi drukami decyzji, wymagającymi nanoszenia poprawek i zmian, nie sprzyja budowaniu odpowiedniego autorytetu organów państwowych, nie stanowi natomiast żadnego naruszenia prawa”.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że zasadę zaufania można, po pierwsze, interpretować od strony negatywnej, czyli wyjaśnienie – na czym realizacja tej zasady polega – następuje poprzez wskazywanie zachowań pozostających z nią w sprzeczności. Po drugie, można ją również traktować jako

dyrektywę interpretacyjną w celu rozstrzygnięcia wątpliwości wyłaniających się w toku wykładni prawa, założenie aksjologiczne przyjętej w procesie stosowania prawa argumentacji, czy wręcz klauzulę generalną, z której wyprowadza się określone obowiązki organów administracji publicznej (Kmieciak, 1997, s. 34–35).

Reasumując, na podstawie przywołanych poglądów doktryny i judykatury *de lege lata* wskazać można, że zasada zaufania wyrażona w art. 8 k.p.a. jest istotnym instrumentem w budowaniu i wzmacnianiu autorytetu władzy publicznej. Osiągnięcie zaufania stanowi nieustanny proces, stąd tak ważne jest przestrzeganie tej zasady w każdym postępowaniu administracyjnym. Pozwala to wzbudzić przekonanie wśród stron postępowania, że organy administracji realizują powierzone im zadania w interesie obywateli i dobrze pojętym interesie Państwa.

Na poziomie normatywnym wydaje się, że aktualne brzmienie zasady zaufania z art. 8 k.p.a. dobrze oddaje idee wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Niemniej

za zasadne uznać należy stałe podnoszenie zarówno kompetencji merytorycznych, jak i umiejętności miękkich pracowników organów administracji publicznej w zakresie obsługi stron postępowania, bo ostatecznie od ich postawy zależy prawidłowe stosowanie przepisów prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, B. (1996). Rozdział 2. Zasady ogólne. W B. Adamiak, & J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (s. 27–91). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Adamiak, B. (2014). Rozdział 2. Zasady ogólne. W B. Adamiak, & J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wydanie 13) (s. 37–95). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Borkowski, J., & Krawczyk, A. (2020). Rozdział IX. Postępowanie zwykłe. Przedmiot postępowania zwykłego. W R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (Red.), *Prawo Procesowe Administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9* (s. 167–204). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Brzezińska, K. (2020). Zasady ogólne. W M. Wierzbowski (Red.), *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne* (s. 28–42). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Bujwid-Kurek, E. (2019). Władza polityczna a system polityczny – wokół kategorii politologicznych uwag kilka. *Horyzonty Polityki*, 10 (30), 25–38. DOI: 10.35765/HP.2019.1030.02.
- Chróścielewski, W. (2009). W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r. W J. Posłuszny, Z. Czarnik, & R. Sawuła (Red.), *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu* (s. 44–60). Przemysł–Rzeszów: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji.
- Dawidowicz, W. (1962). *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Iserzon, E. (1970). W E. Iserzon, & J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze* (wyd. 4) (s. 53–55). Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kędziara, R. (2011). Nowe instytucje i regulacje w postępowaniu administracyjnym. *Metryka*, 2, 127–150.

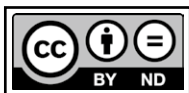
- Knysiak-Sudyka, H. (2019). Art.6. W A. Cebera, J.G. Firlus, A. Goleba, T. Kiełkowski, K. Klonowski, M. Romańska, & H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. II). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587731121/595691/knysiak-sudyka-hanna-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-ii?pit=2022-06-29&cm=URELATIONS> (dostęp: 25.06.2022).
- Kmieciak, Z. (1997). Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki. *Samorząd Terytorialny*, 11, 32–38.
- Kmieciak, Z. (2000). *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483(2009)(Polska).<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>
- Leszczyński, L., & Maroń, G. (2016). Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXV (1), 317–327.
- Łaszczycza, G. (2002). Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. *Państwo i Prawo*, 1, 66–75.
- Łętowski, J. (1990). *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Malanowski, J. (2021). W M. Wierzbowski, & A. Wiktorowska (Red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 8*. Warszawa: Legalis (dostęp: 25.06.2022)
- Markowski, A. (2003). *Nowy słownik poprawnej polszczyzny PWN*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2013). Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego. W M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, & E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (s. 112–118). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Oniszczyk, J. (2000). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Opalek, K., & Wróblewski, J. (1969). *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Orzeczenie TK z dnia 25 czerwca 1996 r., K 15/95, OTK 1996, nr 3, poz. 22.
- Piątek, W. (2018). Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W G. Łaszczycza, & A. Matan (Red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego* (tom II, część 2). J.P. Tarno & W. Piątek (Red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* (s. 326–343). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

- Puńło, A. (1996). Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym. *Przegląd Sejmowy*, 1 (13), 9–20.
- Rozmaryn, S. (1961). O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Charakter prawny i znaczenie zasad ogólnych k.p.a. *Państwo i Prawo*, 12, 887–905.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 kwietnia 2010 r. Druk nr 2987, Sejm VI kadencji. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2987> (dostęp: 24.11.2022).
- Ruczkowski, P. (2020). Zasady ogólne w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, & J. Sługocki (s. 708–723). *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Skrenty, Ż. (2013). Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny. *Studia Lubuskie*, IX, 97–99.
- Sobol, E. (2002). *Nowy słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wajda, P. (2010). Zasada ogólna pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa jako mechanizm zabezpieczający efektywność obrotu gospodarczego. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 9, 20–29.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U.2021 poz. 735(2022) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>
- Wegner, J. (2019). Art. 8. [Zasady bezstronności, równego traktowania, proporcjonalności i konsekwencji] W W. Chróścielewski, & Z. Kmiecik (Red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (s. 92). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Wiktorowska, A. (2013). Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego. *Studia Prawa Publicznego*, 2, 21–22.
- Wronkowska, S., Zieliński, M., & Ziemiński, Z. (1974). *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Wronkowska, S., & Ziemiński, Z. (1997) *Zarys teorii prawa*. Poznań: Wydawnictwo Ars boni et aequi.
- Wronkowska, S. (2003). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: Wydawnictwo Ars boni et aequi.
- Wróbel, A. (2020). Art. 8. W M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, & A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. VIII)(s. 136–147). Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

- Wróbel, A. (2022). Art. 8. W M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, & A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX/el. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260098/688120?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 28.06.2022).
- Wyrok ETS z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-5/89 Komisja v. Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orz. 1990, s. 3437.
- Wyrok ETS z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95 Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH, Zb. Orz. 1997, s. 1591.
- Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 117.
- Wyrok NSA ośrodek zamiejscowy w Gdańsku z dnia 20 czerwca 1985 r. SA/Gd 478/85. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E22DE4AD8B> (dostęp: 24.11.2022).
- Wyrok NSA ośrodek zamiejscowy w Katowicach z dnia 6 grudnia 1995 r. SA/Ka 509/96. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520120787/1/sa-ka-509-96-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-do-2003-12-31-w-katowicach?pit=2022-06-29&keyword=SA~2FKa%20509~2F96&cm=SFIRST> (dostęp: 26.06.2022).
- Wyrok NSA ośrodek zamiejscowy w Łodzi z 26 listopada 1999 r. I SA/Łd 1592/97. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/78A560E32A> (dostęp: 24.06.2022).
- Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r. II OSK 2005/06. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/481E87B195> (dostęp: 24.11.2022).
- Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r. I OSK 2202/15. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A28CD73732> (dostęp: 25.06.2022).
- Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r. II OSK 140/17. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3C4A548FB6> (dostęp: 25.06.2022).
- Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r. I OSK 2283/17. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CDBCD56DED> (dostęp: 25.06.2022).
- Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r. II GSK 349/19. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F9C64715FC> (dostęp: 25.06.2022).
- Wyrok TK z dnia 30 listopada 1988 r. K 1/88, OTK 1988, poz. 6.
- Wyrok TK z dnia 11 lutego 1991 r. K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.
- Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r. K 22/96, OTK 1997, nr 5–6, poz. 71.
- Wyrok TK z dnia 15 września 1998 r. K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.
- Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r. K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40.
- Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r. K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.
- Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r. SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.
- Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r. K 27/13, OTK-A 2013, nr 9, poz. 134.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2005 r. VII SA/Wa 859/05. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/37C165B38C> (dostęp: 24.11.2022).

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2006 r. VI SA/Wa 1269/06. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B9D582E823> (dostęp: 24.11.2022).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2010 r. VII SA/Wa 2042/09. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CE25431777> (dostęp: 24.11.2022).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2012 r. VI SA/Wa 573/12. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0F57D83605> (dostęp: 24.11.2022).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2020 r. III SAB/Wr 1517/19. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4EE43E5B93> (dostęp: 25.06.2022).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2021 r. I SA/Wr 173/21. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/870C2CC491> (dostęp: 26.06.2022).
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 22 marca 2022 r. II SA/Op 525/21. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5172376919> (dostęp: 25.06.2022).
- Zieliński, M. (2017). *Wykładnia Prawa. Zasady – Reguły – Wskazówki*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Ziemski, K. (1989). *Zasady ogólne prawa administracyjnego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>