

ŻAKLINA SKRENTY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej
w świetle orzecznictwa sądowego
i poglądów doktryny

1. Wprowadzenie

Zaufanie – zgodnie z definicją słownika języka polskiego – to przekonanie, że jakiejś osobie lub instytucji można ufać, przekonanie, że czyjeś słowa, informacje są prawdziwe, przekonanie, że ktoś posiada jakieś umiejętności i potrafi je odpowiednio wykorzystać¹. Wszystkie trzy znaczenia tego pojęcia powinny znajdować odzwierciedlenie w stosunkach między obywatelami a organami władz publicznych.

Obywatel w kontakcie z urzędnikiem – pracownikiem organu – powinien mieć przekonanie, że urzędnik ten jest wobec niego szczerzy oraz że szczerowość ta nie wynika jedynie z dobrej woli urzędnika, ale i oparta jest na solidnych kompetencjach w postaci wiedzy i doświadczenia.

Zaufanie do organów władzy publicznej to przekonanie, że postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, że respektowane są uprawnienia jego uczestników, że wszelkie wątpliwości rozstrzygane będą na korzyść obywatela, że organ wywiązuje się ze swoich obowiązków i dąży do sprawnego i efektywnego zakończenia spra-

¹ <http://sjp.pwn.pl>.

wy. Przekonanie to nie oznacza oczywiście, że wszystkie postępowania zakończą się wynikiem pomyślnym dla obywatela i nie będą na niego nałożone obowiązki. Oznacza to jednak, że obywatel będzie miał przeświadczenie, że rozstrzygnięcie to jest zgodne z prawem i słuszne.

2. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej

Zasada zapisana w art. 8 k.p.a.² nie daje organom administracji publicznej wytycznych co do sposobu postępowania, lecz co do celu, jaki powinny swoim działaniem osiągnąć. Cel ten natomiast osiągnięty może być tylko przy przestrzeganiu wielu innych zasad zapisanych nie tylko w k.p.a., ale również w samej Konstytucji.

Zasada zaufania obywateli do organów państwa uznawana jest za klamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania. Jest to bowiem zasada najszersza pod względem zakresu. Można w niej pomieścić bogaty katalog zasad ogólnych. Niewątpliwie bowiem pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa służy podejmowanie wszelkich działań niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, uwzględnianie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, udzielanie należytej i wyczerpującej informacji, zapewnienie stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania, wyjaśnianie zasadności przesłanek, którymi organ kieruje się przy załatwianiu sprawy czy szybkość postępowania organu oraz nieobarczanie stron postępowania działającą w dobrej wierze błędami i uchybieniami organu³.

Zasada określona w art. 8 k.p.a., tak jak i szereg innych zasad i przepisów szczegółowych k.p.a., ma na celu wyrównanie z natury nierównych pozycji obywatela i organu w postępowaniu władczym, jakim jest postępowanie administracyjne. Zasada ta stoi na przeszkodzie temu, by organ wykorzystywał wywołany przez siebie (nawet nieświadomie) u strony błąd w rozumieniu prawa na niekorzyść obywatela⁴.

² Ustawa z dnia 14.06.1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. Nr 30 poz. 168 ze zm.).

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08.12.2010 r., VIII SA/Wa 640/10, publ. LEX nr 760393.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 02.12.2010 r., VIII SA/Wa 753/10, publ.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w sposób szczególny eksponuje i podkreśla następujące aspekty przedmiotowej zasady.

W pierwszej kolejności wymienić należy obowiązek informowania strony postępowania o skutkach wynikających dla niej z przepisów prawa, a mających zastosowanie w danym stanie faktycznym. Jest więc niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa, stanowiącą komponent konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, gdy organ administracji zachował się odmiennie wobec osoby, której uprzednio oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa⁵.

Nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa byłoby udzielenie obywatelowi przez organy informacji o treści mającej zapaść decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności powodującej zaangażowanie jego majątku, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmie, wydanie decyzji o treści innej⁶.

Przepisy art. 7 i 8 k.p.a. podkreślają służebną rolę organów administracji publicznej wobec Państwa i zarazem wobec jego obywateli i innych podmiotów działających na jego obszarze. Od jakości prawnej działania tych organów zależy zatem autorytet samego Państwa i jego instytucji, dlatego zmienność ocen prawnych formułowanych przez te organy – o ile nie jest wykluczona, o tyle nie może być wynikiem dowolności działania organów administracji. Powinna być wyjaśniona przynajmniej w taki sposób, który znajduje uzasadnienie w obowiązującym porządku prawnym, jako służące realizacji celów wynikających z tego porządku prawnego⁷.

Wymienić także należy zasadę rozstrzygania w taki sam sposób przy takim samym stanie prawnym. Sięga ona dalej niż tylko prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym i prawnym informowanie o konsekwencjach wynikających dla strony i innych uczestników postępowania, w związku z zaistniałym stanem faktycznym.

Wahania poglądów prawnych wyrażanych w decyzjach organu administracji publicznej, kierowanych do tego samego podmiotu oraz na tle takich sa-

LEX nr 760447.

⁵ Wyrok SN z dnia 05.08.1992 r., I PA 5/92, publ. OSP 1993/7/142.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 02.12.2010 r., VIII SA/Wa 753/10, publ. LEX nr 760447.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.11.2007 r., V SA/Wa 1888/07, publ. LEX nr 484906.

mych stanów faktycznych i tożsamej podstawie prawnej mogą być uznane za naruszenie zasady wskazanej w art. 8 k.p.a.⁸

Zmiany w orzecznictwie organu muszą mieć uzasadnione przyczyny. Nieuzasadniona zmienność poglądu organu stanowi bowiem naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować umotywowane podważenie zaufania obywateli do organów państwa⁹.

Zasada zaufania obywatela do państwa nie oznacza, że organ nie może zmieniać ocen prawnych, w szczególności, gdy zmiana prowadzi do prawidłowego zastosowania określonych przepisów, ale że nie może tego czynić dowolnie, w sposób uniemożliwiający kontrolę argumentacji przemawiającej, w jego ocenie, za przedmiotową zmianą¹⁰.

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 takiej zmiany, stanowi naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli¹¹.

Różna interpretacja przepisu dokonywana w takim samym stanie faktycznym, przez ten sam organ, stanowi naruszenie zasady pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa¹².

Za obowiązek służący budowaniu i pogłębianiu zaufania obywateli do organów administracji publicznej, należy również obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, który w szczególności obejmuje również ustalenie przez organy administracji treści rzeczywistego żądania strony¹³.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15.03.2012 r., II OSK 2539/10, publ. LEX nr 1145614; podobnie WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 22.12.2011 r., I SA/Ol 481/11, publ. Wspólnota 2012/3/49.

⁹ Wyrok NSA z dnia 13.01.2011 r., II GSK 19/10, publ. LEX nr 952834.

¹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 09.03.2010 r., II SA/Bk 31/10, publ. LEX nr 570284.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.12.2005 r., VI SA/Wa 1824/05, publ. LEX nr 190999.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2005 r., VI SA/Wa 1638/05, publ. LEX nr 214333.

¹³ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20.05.2008 r., I SA/Go 1145/07, publ. LEX nr 469768.

W przypadku pism wnoszonych przez strony, nieważna jest ich nazwa, ale treść. Oznacza to, że na organie administracji spoczywa obowiązek obiektywnej weryfikacji podstaw i celu składanych przez stronę wniosków w toku postępowania¹⁴.

O tym, jaki charakter ma mieć pismo wniesione przez stronę w postępowaniu administracyjnym, decyduje ostatecznie strona, a nie organ administracji, do którego strona to pismo skierowała¹⁵. Intencje strony powinny wobec tego być kluczowe dla wyjaśnienia tej kwestii. Organ administracji winien uwzględnić treść pisma, a nie jego formę, jeżeli miałyby to przysłużyć się słusznemu interesowi obywateli. Jednocześnie organ administracji nie powinien wykorzystywać nieadekwatnej do etapu postępowania formy pisma tylko po to, aby pominąć zawarte w jego treści żądanie¹⁶. Rzeczywista wola strony, niekoniecznie zgodna z kodeksowymi wymaganiami co do formy pisma, w tym zwłaszcza jego nazewnictwa, powinna decydować o interpretacji jej żądań zawartych w piśmie. Wniesienie więc przykładowo pisma nazwanego odwołaniem nie może być uznane za niedopuszczalne, jeżeli wprawdzie decyzja nie została jeszcze wydana, ale z treści pisma wynika, że strona składa jedynie wnioski dowodowe.

Zasada wzbudzania zaufania w stronach postępowania obejmuje również całe postępowanie dowodowe. Organy zobowiązane są do wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i nie mogą przy tym polegać wyłącznie na inicjatywie dowodowej strony, ale same powinny podejmować działania służące zebraniu materiału dowodowego.

O rażącym naruszeniu art. 8 k.p.a. można byłoby mówić wówczas, gdyby organy administracji nie zgromadziły w ogóle jakichkolwiek dowodów niezbędnych do poczynienia ustaleń faktycznych, lub przeprowadziły szczątkowe postępowanie dowodowe¹⁷.

Jeśli w toku postępowania okaże się, że określone dokumenty, których żądano od strony okazały się zbędne, to organ administracji winien w uzasadnieniu decyzji wskazać okoliczności, które spowodowały, że dokumenty te stały

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.11.2010 r., II SA/Wa 1284/10, publ. LEX nr 755139.

¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25.11.2010 r., II SA/Wr 491/10, publ. LEX 755630.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 08.09.2010 r., II SA/Gd 279/10, publ. LEX nr 752437.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 26.04.2010 r., II OSK 715/09, publ. LEX nr 597802.

się zbędne lub przyznać, iż popełnił błąd, żądając tychże dokumentów. Brak w uzasadnieniu decyzji odniesienia się do tej kwestii narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jak również godzi w zasadę pogłębiania świadomości i kultury prawnej obywateli¹⁸.

Na każdym etapie postępowania, a zwłaszcza na etapie rozstrzygania, organ ma obowiązek jasnego, nie budzącego wątpliwości formułowania własnych wypowiedzi, a w szczególności wydawanie orzeczeń spełniających poza wymogami formalnymi również powyższe kryteria.

Decyzja organu administracji nakładająca na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji, sformułowanie zaś osnowy decyzji w taki sposób, że strona musi domyślać się jego treści, niewątpliwie narusza zasadę określoną w art. 8 k.p.a.¹⁹.

Jasność wypowiedzi przekształca się w jeszcze dalej idącą zasadę przekonywania, która w sposób nadzwyczaj istotny wpływa na budowanie relacji obywatel-organ w oparciu o zaufanie. Decyzja, która jest w sposób rzetelny uzasadniona, pozwala na pozbawioną emocji i racjonalną ocenę jej prawidłowości w oczach strony postępowania. W postępowaniu administracyjnym chodzi bowiem o to, aby realizować przepisy prawa, a nie bezpodstawnie obciążać obywateli obowiązkami. Przekonanie, że obowiązek wynika z przepisów prawa i jest adekwatny do konkretnej sytuacji faktycznej, umożliwia jego dobrowolne i niezwłoczne wykonanie.

Precyzowanie przyczyn, jakie legły u podstaw podjętego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia dopiero na etapie udzielania odpowiedzi na skargę niewątpliwie nie sprzyja pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa i godzi w zasadę przekonywania, którą winny się kierować organy przy załatwianiu spraw jednostki²⁰.

Uzasadnienie decyzji pełni doniosłą rolę w kontekście realizacji art. 8 k.p.a., a więc realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Tak więc nie może być ono sformułowane ogólnikowo. Funkcją uzasad-

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.10.2007 r., IV SA/Wa 1505/07, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27.10.2010 r., II SA/Sz 539/10, publ. LEX nr 754817.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.09.2010 r., I SA/Wa 1264/10, publ. LEX nr 750626.

nienia jest przekonanie strony, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to że przyczyną tego są istotne powody. Nie może spełnić wymagań wynikających z art. 8 k.p.a. organ administracji, który nie ustosunkowuje się do twierdzeń strony uważanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy²¹.

Tak w działaniu każdego obywatela, jak i pracowników organów administracji publicznej, nie można oczywiście wykluczyć ryzyka popełnienia uchybień. Najdotkliwsze dla obywatela są oczywiście błędne rozstrzygnięcia. Celem naprawienia błędu organ I instancji skorzystać powinien z instytucji samokontroli. To jednak na organach wyższej instancji oraz sądach administracyjnych spoczywa główny ciężar podejmowania działań celem usuwania błędów. Takim działaniem będzie oczywiście instancyjna i sądowa kontrola rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym. Uznać to jednak należy za działanie niewystarczające.

Należy również podejmować działania celem zapobieżenia lub przynajmniej ograniczenia wystąpienia skutków błędnych orzeczeń. Negatywny wpływ na sytuację prawną i faktyczną stron można ograniczyć poprzez wstrzymanie wykonalności decyzji, szczególnie w przypadkach wysokiego prawdopodobieństwa występowania wad tych decyzji oraz przez minimalizowanie sytuacji nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności.

Za naczelną zasadę należy przyjąć zakaz obarczania strony i uczestników postępowania ujemnymi następstwami uchybień i błędów organu²². Błędy organów w żaden sposób nie mogą negatywnie rzutować na interes obywateli działających w dobrej wierze i w zaufaniu do tych organów²³.

Nie tylko błędne rozstrzygnięcia, ale również udzielenie błędnych wskázówek, przykładowo wskazanie niemożliwych do wykorzystania środków prawnych, stanowi naruszenie podstawowej zasady postępowania, jaką winny się kierować organy administracji publicznej, tj. zasady pogłębiania zaufania do organów państwa²⁴.

²¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.05.2010 r., II SA/OI 198/10, publ. LEX nr 674298.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 09.11.2010 r., VIII SA/Wa 606/10, publ. LEX 760364.

²³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15.12.2005 r., II SA/Rz 169/04, publ. LEX nr 606318.

²⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26.02.2008 r., I SA/Bd 8/08, publ. LEX

Budowaniu zaufania sprzyja również instytucja wyłączenia pracownika i wyłączenia organu. W każdej sytuacji, poza wymienionymi przypadkami wyłączeń z mocy prawa, gdy zachodzi obawa wydania rozstrzygnięcia w oparciu o pozamerytoryczne kryteria, powinno mieć miejsce wyłączenie pracownika.

Organ nie może więc z góry przesądzać, że wniosek o wyłączenie pracownika ma na celu jedynie przedłużenie postępowania. Bezstronność w działaniu, nie tylko w sprawach rozstrzygających o nałożeniu obowiązku, ale również o nadaniu uprawnienia, jest jedną z podstaw służących budowaniu zaufania do stron postępowania, ale także do obywateli nie biorących w nim udziału. Bezstronność taka sprzyja walce z zakorzenionymi społecznie przekonaniami o nierównym traktowaniu i sprzyjaniu przez organy administracji osobom spokrewnionym lub pozostającym w innych relacjach, w tym majątkowych, z pracownikiem organu.

Zgłoszenie wniosku o wyłączenie, nawet przy braku podstaw do jego uwzględnienia, rodzi obowiązek po stronie właściwych organów administracji do jego rozpoznania. Brak rozpoznania wniosku strony, w tym także brak odniesienia do formułowanych zarzutów na etapie postępowania odwoławczego stanowi wadę ocenianego postępowania. Wydanie decyzji rozstrzygającej istotę sprawy administracyjnej, gdy nie została w pełni wyjaśniona kwestia zasadności wniosku o wyłączenie stanowi naruszenie art. 7 i 8 k.p.a.²⁵

Należy zwrócić uwagę, że aktualne brzmienie przepisu art. 8 k.p.a. wynika z nowelizacji dokonanej w kwietniu 2011 r. Nowelizację tę należy uznać za krok prawidłowy. Dotychczasowy przepis nakazywał bowiem prowadzenie postępowania w sposób pogłębiający zaufanie do organów Państwa. Obecne brzmienie przepisu nie przesądza, choć z całą pewnością także nie wyklucza, że organy władzy publicznej tym zaufaniem się cieszą. Muszą dopiero rozpocząć jego budowanie.

3. Kompetencje urzędników

Zaufanie to przekonanie, że określona osoba posiada oczekiwane wykształcenie, umiejętności i doświadczenie oraz że potrafi je w sposób prawidłowy wy-

nr 399407.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10.11.2010 r., I SA/Wa 791/10, publ. LEX nr 750939.

korzystać. W przypadku piastunów kompetencji organu lub pracowników organu należy również oczekiwać, że osoba ta charakteryzuje się nienaganną opinią w środowisku zawodowym i prywatnym.

Zapewnieniu, że pracownicy organów administracji publicznej będą charakteryzowali się określonymi cechami merytorycznymi, będą posiadali miękkie umiejętności niezbędne w pracy z klientem oraz będą nieskazitelnego charakteru, służą regulacje w przepisach ustaw regulujących kwestie wymagań stawianych urzędnikom. Jak wynika już z samego celu ustanowienia aktu prawnego, regulującego status prawny pracowników samorządowych²⁶, umieszczonego w art. 1 ustawy, wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny powinno odbywać się w sposób zawodowy, rzetelny i bezstronny.

W pierwszym rzędzie niezbędne są kwalifikacje w postaci wykształcenia i doświadczenia zawodowego (pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku – art. 6 ust. 1 pkt 3). W przypadku osób, które po raz pierwszy podejmują pracę na stanowisku urzędniczym, brak doświadczenia ma zniwelować odbycie służby przygotowawczej, zakończonej egzaminem (art. 19 ust. 1). Zapewnieniu odpowiedniego poziomu merytorycznego wydawanych rozstrzygnięć służy ponadto nałożony na pracowników samorządowych obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 ust. 2 pkt 7).

Posiadanie wiedzy merytorycznej w zakresie i poziomie wymaganym dla danego stanowiska powinno gwarantować, że postępowanie administracyjne prowadzone będzie nie tylko według opierających się na przepisach prawnych procedurach, ale że urzędnik będzie się po instytucjach tych procedur sprawnie poruszał.

Doświadczenie zawodowe pomaga budować w uczestnikach postępowania przekonanie, że będzie ono wykorzystane dla sprawnego i rzetelnego, opartego na prawie rozstrzygnięcia. Wykorzystanie praktyki przy pozyskiwaniu materiału dowodowego, doświadczenie przy jego analizie z całą pewnością do tego się przyczynią.

Wymogi o charakterze etycznym weryfikowane są między innymi poprzez zakaz zatrudniania osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za

²⁶ Ustawa z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1458 ze zm.).

umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 3 pkt 2). Urzędnik samorządowy musi także cieszyć się nieposzlakowaną opinią (art. 6 ust. 3 pkt 3). Nasuwa się oczywisty wniosek, że wymóg nieposzlakowanej opinii jest wymogiem znacznie szerszym niż tylko wymóg niekaralności. Kryterium sformułowane w ten lub podobny sposób (nieskazitelną charakter) można odnaleźć także w aktach prawnych regulujących wykonywanie zawodów zaufania publicznego. W orzecznictwie uznaje się, że o nieskazitelnosci charakteru świadczą takie osobiste przymioty, jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, odpowiedzialność za własne słowa i czyny, odwaga cywilna, pracowitość, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem. Wskazuje się również, że nawet jednorazowe zachowanie może podważyć wiarygodność oraz nieskazitelną charakter strony²⁷.

Przez nieskazitelną charakteru należy rozumieć takie cechy charakteru, jak szlachetność, prawość i uczciwość, które winny składać się na wizerunek osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Nie chodzi tutaj o wiedzę i profesjonalizm tych osób, ale o ich postawę etyczno-moralną. Ocenie powinno podlegać postępowanie i zachowanie danej osoby zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej²⁸.

Definicję nieposzlakowanej opinii nieco rozwijają określone ustawą obowiązki nakładane na pracownika samorządowego: wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie (art. 24 ust. 2 pkt 2), zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami (art. 24 ust. 2 pkt 5), zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim (art. 24 ust. 2 pkt 6).

Pojęcie sprawności obecne jest również w przepisach kodeksu pracy, a termin sumiennosc jest bliski znaczeniowo kodeksowemu pojęciu rzetelnosci²⁹. Terminami tymi posługuje się art. 100 §1 kodeksu pracy, który stanowi,

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 04.11.2009 r., VI SA/Wa 1450/09, publ. LEX nr 589497, wydany w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 06.07.1982 r. *o radcach prawnych* (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.).

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.09.2007 r., VI SA/Wa 705/07, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl.>, wydany w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 29.08.1997 r. *o komornikach sądowych i egzekucji* (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1376 ze zm.).

²⁹ P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 24 ustawy o pracownikach samorządo-*

że pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie. Należy więc uznać, że przepisy prawa pracy w tym zakresie zostały rozwinięte i dostosowane do specyfiki administracji samorządowej w ustawie o pracownikach samorządowych³⁰.

Sumiennosc i staranność na gruncie prawa pracy można zdefiniować jako wysiłek pracownika zmierzający do takiego wykonania powierzonych pracy, który najbardziej zbliża się do idealnego wzorca działania³¹.

Bezstronność należy rozważać w kontekście art. 25 ust. 2 Konstytucji RP, który określa, że władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych³².

Pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy (art. 30 ust. 1), a naruszenie tych zakazów powoduje niezwłoczne rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia lub odwołanie ze stanowiska (art. 30 ust. 2).

Przejrzystości jego działań służą także regulacje nakazujące pracownikowi samorządowemu złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1) oraz oświadczenie o stanie majątkowym – na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 32 ust. 1).

Zakaz zajmowania określonych stanowisk czy wykonywania pracy zawodowej daje wysokie gwarancje bezstronności. Ograniczenia tego rodzaju zapewniają, że urzędnik nie jest narażony na naciski. Nie pojawia się również zagrożenie, że nadmierne obciążenie obowiązkami spowoduje mniejsze zaangażowanie w pracę w służbie publicznej.

Weryfikacja stanu majątkowego pozwala dokonać oceny, czy ewentualny przyrost majątku urzędnika nie jest spowodowany posiadaniem dodatkowych,

wych, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Kraków 2010, publ. elektroniczna LEX.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ B. Wagner, *Kodeks pracy. Komentarz*, Gdańsk 2011, s. 405.

³² P. Zuzankiewicz, *Komentarz do art. 24...*, *op. cit.*

nieujawnionych przełożonemu źródeł dochodu, w skrajnych przypadkach pozyskaniem dochodów w sposób nielegalny, w tym także poprzez działania o charakterze korupcyjnym.

Bez wątpienia budowaniu zaufania wobec organów administracji samorządowej sprzyja nałożona na pracowników tych organów dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1). Nawet zadania publiczne o zasięgu lokalnym, na których realizację przeznaczają się ułamkowe części budżetu, stanowią zaspokojenie potrzeb obywateli. Winny one być realizowane w sposób jawny, z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki. Tylko przekonani o należytych wydatkowaniu środków publicznych obywatele, mający poprzez uiszczanie podatków i opłat swój udział w ich powiększaniu, będą obdarzać władzę zaufaniem.

Podobne wymagania stawiane są urzędnikom państwowym. Urzędnikiem państwowym może być osoba, która jest nieskazitelnego charakteru oraz ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną (art. 3 pkt 3 i 4 ustawy o pracownikach urzędów państwowych³³) oraz rozwija własną wiedzę zawodową (art. 17 ust. 2 pkt 6). Urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słusne interesy obywateli (art. 17 ust. 1). W postępowaniu administracyjnym interes społeczny i słuszny interes obywateli ma na celu przede wszystkim wyważenie interesu publicznego i interesu indywidualnego przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej i nie przewiduje dominacji żadnego z tych interesów³⁴. Urzędnik ponadto obowiązany jest strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania do organów państwa, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania, rozwijać własną wiedzę zawodową, godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią (art. 17 ust. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 7). Urzędnicy państwowi powinni zachowywać się z należytą powagą, w sposób dystyngowany, co przejawiać się będzie m.in. w adekwatnym ubiorze służbowym (niejednokrotnie w urzędach reguły ubioru określa tzw. *dress code*, czyli precyzyjne reguły i za-

³³ Ustawa z dnia 16.09.1982 r. o *pracownikach urzędów państwowych* (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.).

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29.11.2010 r., IV SA/GI 968/10, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

sady stroju służbowego), czy wreszcie w kompetencji i szerokiej wiedzy merytorycznej³⁵.

Rzetelność, bezstronność, sprawność i terminowość w wykonywaniu zadań oznacza, że powinny być one realizowane precyzyjnie i dokładnie, w sposób wolny od preferencji politycznych, światopoglądowych, religijnych³⁶. Obowiązek godnego zachowania się w pracy i poza nią jest obowiązkiem o charakterze etycznym i wiąże się z wymogiem posiadania nieskazitelnego charakteru³⁷. Naruszeniem obowiązku godnego zachowania się może nastąpić poprzez: formułowanie niepoehlebnych opinii dotyczących urzędu, lekceważący stosunek do instytucji państwowych lub samorządowych, nadużywanie alkoholu, znęcanie się nad członkami rodziny, niszczenie symboli narodowych, manifestowanie poglądów antypaństwowych, prowadzenie pojazdów mechanicznych pod wpływem środków odurzających, przekazywanie nieoficjalną drogą informacji środkom masowego przekazu w celu osiągnięcia korzyści majątkowych³⁸.

Niezbędna jest również uczciwość w stosunkach cywilnoprawnych – przy zawieraniu umów, terminowe regulowanie zobowiązań finansowych³⁹. Urzędnik państwowy jest obowiązany złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym przy nawiązaniu stosunku pracy oraz na żądanie kierownika urzędu (art. 17 ust. 4). Urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony. Nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 19 ust. 1 i 2).

Kwestie dotyczące wymagań pozamerytorycznych szeroko reguluje *Kodeks etyki służby cywilnej*⁴⁰. Jego regulacje można potraktować szerzej – jako

³⁵ M. Mazuryk, *Komentarz do art. 17 ustawy o pracownikach urzędów państwowych*, [w:] M. Mazuryk (red.), W. Drobny, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, publ. elektroniczna LEX 2012.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ W. Perdeus [w:] T. Liszcz (red.), R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus, *Prawo urzędnicze*, Lublin 2010, s. 151.

³⁸ M. Mazuryk, *Komentarz do art. 17...*, *op. cit.*; także J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 318-319.

³⁹ M. Mazuryk, *Komentarz do art. 17...*, *op. cit.*.

⁴⁰ Załącznik do Zarządzenia nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (M. P. Nr 46 poz. 683).

zestawienie niezbędnych cech i swego rodzaju wytyczne dla wszystkich pracowników organów administracji publicznej, aby wykonywali zadania publiczne w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny (art. 1 ustawy o służbie cywilnej)⁴¹. Z *Kodeksu etyki służby cywilnej* wynika, że członek korpusu służby cywilnej traktuje pracę jako służbę publiczną, ma zawsze na względzie dobro Rzeczypospolitej Polskiej, jej ustrój demokratyczny oraz chroni uzasadnione interesy każdej osoby, a w szczególności działa tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów; pamiętając o służebnym charakterze własnej pracy, wykonuje ją z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej; pamięta, że swoim postępowaniem daje świadectwo o RP i jej organach oraz współtworzy wizerunek służby cywilnej; przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska (§1 pkt 1-4).

Członek korpusu służby cywilnej wykonuje obowiązki rzetelnie – pracuje sumiennie, nie kieruje się emocjami, jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji, racjonalnie gospodaruje majątkiem i środkami publicznymi, z dbałością o nie i będąc gotowy do rozliczenia swoich działań w tym zakresie (§2 pkt 1, 4, 6).

Członek korpusu służby cywilnej dba o rozwój własnych kompetencji – rozwija wiedzę zawodową, w wykonywaniu wspólnych zadań administracyjnych dba o ich jakość merytoryczną i o dobre stosunki międzyludzkie, jest życzliwy ludziom (§3 pkt 1, 5, 7).

Członek korpusu służby cywilnej jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków – nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym, nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi, nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub pracą służbową. W prowadzonych sprawach administracyjnych równo traktuje wszystkich uczestników, nie ulegając żadnym naciskom i nie przyjmując żadnych zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, znajomości, pracy lub przynależności. Od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy nie przyjmuje żadnych korzyści materialnych ani osobistych. Nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek

⁴¹ Ustawa z dnia 21.11.2008 r. *O służbie cywilnej* (Dz. U. Nr 227 poz. 1505).

grup interesu. Szanuje prawo obywateli do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej, dochowując przy tym tajemnicy ustawowo chronionej (§4 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).

Członek korpusu służby cywilnej jest neutralny politycznie w wykonywaniu zadań i obowiązków – nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych (§5 pkt 3).

4. Podsumowanie

Bezgraniczne zaufanie obywateli do organów państwa to oczywiście nieosiągalne marzenie urzędników. Nieskazitelnym i nieomylnym urzędnikiem to nieosiągalne marzenie obywateli. Jeżeli marzenia te przybiorą jednak realny kształt celów, to chociaż w części będzie można je osiągnąć.

Obywatele muszą się pozbyć uprzedzeń i błędnych, co do zasady, przekonań o niekompetencji urzędników i ich opieszałości w działaniu. Powinni przyjąć założenie, że mają do czynienia z osobami wykształconymi i zyczliwie nastawionymi do klientów. Wszelkie przypadki nieprawidłowości winni zgłaszać do organów nadzoru, a uchybienia proceduralne zwalczać środkami zaskarżenia.

Urzędnicy powinni dołożyć wszelkich starań, aby w sposób sprawny i prawidłowy rozstrzygnąć sprawę, w toku postępowania udzielać pomocy i wyjaśnień. Dla zapewnienia wysokiego poziomu merytorycznego muszą stale się doksztalać, a celu uniknięcia podejrzeń o stronniczość, dawać przykład nienagannym zachowaniem również poza godzinami pracy.

Trust towards public authority bodies under judicial decision and the doctrine

Summary

Citizens' trust towards the public authority bodies issuing decisions concerning individual persons is a fundamental requirement of appropriate functioning of the state of law. It is also a condition ensuring appropriate course of administrative proceedings. The bodies in question should build the trust by observing the procedures defined by legal regulations, allowing for citizens' active participa-

tion in administrative procedures and avoiding burdening them with negative consequences of errors and infringements which may be committed. An indispensable degree of trust towards public administration bodies can not be attained without competent, efficient and ethically impeccable administrative staff. This purpose should be achieved by the implementation of appropriate competition procedures during the recruitment for clerical positions, continuous in-service verification of competences and reacting to inappropriate discharge of duties or failure to meet ethical standards. The administrative staff meeting the requirements outlined above will constitute a factor convincing the citizens that their matters will be dealt with quickly, honestly, impartially and according to the letter of the law.

Das Vertrauen zu den Organen der öffentlichen Gewalt unter gerichtlichen Entscheidungen und die Lehre

Zusammenfassung

Das Vertrauen der Bürger zu den Organen der öffentlichen Gewalt, die die Entscheidungen in individuellen Angelegenheiten der Bürger trifft, ist eine vorrangige Anforderung damit der Staat richtig funktioniert. Das ist auch eine Bedingung, die den richtigen Verlauf des Verfahrens sichert. Die Organe haben dieses Vertrauen aufzubauen indem sie die in den Rechtsvorschriften beschriebenen Abläufe beachten, insbesondere die aktive Teilnahme der Bürger an dem Verwaltungsverfahren berücksichtigen und von der Belastung der Bürger mit den negativen Folgen der durch diese Organe begangenen Fehler und Verstöße absehen. Das erforderliche Vertrauensmaß zu den öffentlichen Verwaltungsorganen ist nicht zu erreichen, ohne dass man über ein leistungsfähiges und ethisch makellosoes Beamtenapparat nicht verfügt. Dazu sollten die entsprechenden Wettbewerbsverfahren im Laufe der Personalbeschaffung für die Beamtenstellen und während der Beschäftigungszeit, eine dauerhafte Verifizierung der Kompetenzen und das Eingreifen im Falle der nicht richtigen Ausübung der Pflichten oder der Nichterfüllung der ethischen Standards dienen. Das über die vorgenannten Eigenschaften verfügende Beamtenapparat wird fähig sein, bei den Bürgern die Überzeugung zu entwickeln, dass ihre Anliegen schnell, richtig, unparteiisch und rechtmäßig erledigt werden.