

ZASADA BUDZENIA ZAUFANIA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Jan Chmielewski

MONOGRAFIE



KOZMINSKI UNIVERSITY



Wolters Kluwer

ZASADA BUDZENIA ZAUFANIA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Jan Chmielewski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Akademię Leona Koźmińskiego

Stan prawny na 1 października 2018 r.

Recenzenci

*Dr hab. Wojciech Piątek, prof. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne

Sylwia Wiśniewska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8160-030-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Żonie i dzieciom

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
Rozdział I	
Zaufanie w naukach społecznych – próba określenia pojęcia	25
1. Wstęp.....	25
2. Zaufanie w naukach społecznych – uwagi wprowadzające ...	28
3. Zaufanie w naukach politycznych.....	30
4. Zaufanie w socjologii	36
5. Zaufanie w nauce administracji	41
6. Zaufanie w zarządzaniu i teorii organizacji	45
7. Zaufanie w ekonomii	50
8. Zaufanie w innych dziedzinach nauk społecznych	54
9. Refleksje końcowe.....	59
Rozdział II	
Prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej jako zasada prawa	65
1. Wstęp.....	65
2. Zasady prawa w ujęciu teoretycznoprawnym.....	66
3. Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna.....	75
4. Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego.....	92
5. Refleksje końcowe.....	105

Rozdział III**Geneza i ewolucja zasady budzenia zaufania do władzy**

publicznej	109
1. Wstęp	109
2. Geneza zasady zaufania – od państwa policyjnego do państwa prawa	110
3. Od uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego do restytucji sądownictwa administracyjnego	117
4. Od restytucji sądownictwa administracyjnego do noweli grudniowej	122
5. Od noweli grudniowej do noweli kwietniowej	131
6. Treść zasady budzenia zaufania po noweli kwietniowej Kodeksu postępowania administracyjnego	138
7. Refleksje końcowe	156

Rozdział IV**Instytucje i regulacje procesowe służące realizacji zasady**

budzenia zaufania do władzy publicznej	159
1. Wstęp	159
2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego	160
3. Wszczęcie postępowania	199
4. Wyłączenia w postępowaniu administracyjnym	211
5. Uczestnicy postępowania administracyjnego	214
6. Terminy i załatwianie spraw	224
7. Czynności techniczno-procesowe	227
8. Dowody i postępowanie dowodowe	241
9. Rozprawa administracyjna	251
10. Mediacja	256
11. Decyzja administracyjna	264
12. Ugoda administracyjna	277
13. Milczące załatwienie sprawy	281
14. Odwołania	287
15. Tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego	304
16. Postępowanie uproszczone	318
17. Administracyjne kary pieniężne	324
18. Refleksje końcowe	340

Rozdział V

Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej a instytucje (pojęcia) prawa administracyjnego.....	347
1. Wstęp.....	347
2. Uznanie administracyjne.....	348
3. Przyrzeczenie administracyjne.....	371
4. Publiczne prawa podmiotowe.....	378
5. Refleksje końcowe.....	389

Rozdział VI

Zasada budzenia zaufania do władzy publicznej – ujęcie komparatystyczne	393
1. Wstęp.....	393
2. <i>Vertrauensschutz</i>	396
3. <i>Confiance légitime</i>	405
4. <i>Legitimate expectations</i>	411
5. Refleksje końcowe.....	425
Zakończenie	429
Bibliografia.....	439

WSTĘP

1. Uwagi wprowadzające

Zaufanie stanowi immanentny, fundamentalny element życia społecznego. Występuje ono na różnych poziomach, jak również w ramach zróżnicowanych interakcji (konfiguracji): między jednostkami, grupami społecznymi, instytucjami narodowymi oraz ponadnarodowymi czy całymi wspólnotami politycznymi (państwami). Jak podkreślają badacze tego zjawiska, „(...) nieuchronnie każda jednostka, w mniejszym lub większym stopniu, jest zaangażowana w relacje oparte na zaufaniu”¹.

Zaufanie jest stanem stopniowalnym. Jego brak (nieufność) lub zbyt niski poziom może prowadzić do zachwiania, a niekiedy nawet obstrukcji ładu społecznego oraz instytucjonalnego². Pomiary poziomu zaufania, podobnie jak samo zaufanie, są intensywnie badanymi zjawiskami³. Jest

¹ I. Frowe, *Professional Trust*, „British Journal of Educational Studies” 2005/53(1), s. 41.

² Innym niż nieufność jest stan ograniczonego zaufania, który – jak się przyjmuje – należy do charakterystycznych i pożądaných cech społeczeństwa obywatelskiego. Odgrywa on istotną rolę w procesie kontroli władz publicznych oraz zapewnia ich wzajemną równowagę, zob. np. M.J. Hetherington, *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton 2006, s. 7; J.S. Maloy, *Two Concepts of Trust*, „The Journal of Politics” 2009/71(2), s. 494; R. Hardin, *Zaufanie*, Warszawa 2009, s. 144–163. Natomiast skrajną postacią zaufania jest tzw. ślepe zaufanie, zaufanie w ciemno, nieroztropne, A. Chrisidu-Budnik, *Zaufanie i wiarygodność w sieciach międzyorganizacyjnych* [w:] *Współczesne przeobrażenia procesów zarządczych przedsiębiorstwa*, red. J. Skalik, A. Barabas, Wrocław 2011, s. 67 i przywołana tam literatura.

³ Zob. H. Domański, *Sprawiedliwe nierówności zarobków w odczuciu społecznym*, Warszawa 2013, s. 95.

ono zarówno narzędziem, jak i przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych, charakteryzujących się odmienną metodologią oraz heterogenicznymi paradygmatami⁴ badawczymi. Jest to spowodowane tym, że nie istnieje jedno źródło i jedno znaczenie zaufania – przeciwnie, można wskazać jego rozliczne formy oraz powody⁵.

Z powyższego wynika, że zaufanie pozostaje w polu zainteresowań nauk społecznych, w tym nauk prawnych. Nie powinno to szczególnie dziwić, zważywszy na jego podstawowe znaczenie dla państwa i prawa. W judykaturze polskiego Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że w demokracji przedstawicielskiej zaufanie jest założeniem i warunkiem *sine qua non* ustroju społeczeństwa⁶. Należy ono do pojęć jurydycznych widocznych w gruncie rzeczy we wszystkich dziedzinach prawa⁷. Zarazem w obrębie nauk prawnych da się zaobserwować różnice w podejściach badawczych do zaufania (determinowane np. specyfiką

⁴ Przez pojęcie paradygmatu rozumiem zespół „(...) pojęć i twierdzeń istotnych dla danej nauki i znanych przez społeczność naukową za charakteryzujących tę naukę w dostatecznie długim okresie”, J. Wróblewski, *Paradygmat dogmatyki prawa a prawnoznawstwo* [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1990, s. 32–33.

⁵ Por. M. Levi, *A State of Trust* [w:] *Trust and Governance*, red. V. Braithwaite, M. Levi, New York 2003, s. 79.

⁶ Uchwała TK z 2.06.1993 r., W 17/92, OTK 1993, część II, poz. 44.

⁷ Zob. np. T. Oczkowski, *Nadużycie zaufania w prowadzeniu cudzych spraw majątkowych. Prawnokarne oceny i konsekwencje*, Warszawa 2013, *passim*; A. Zientara, *Przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 kodeksu karnego*, Warszawa 2010, *passim*; M. Gersdorf, M. Giaro, *Zaufanie jako cecha umownego stosunku zatrudnienia* [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 116–126; H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, *passim*; M. Pannert, *Wpływ upadłości likwidacyjnej na wykonywanie zobowiązań z umów wzajemnych*, Warszawa 2010, s. 196; P. Machnikowski, *Prawne instrumenty ochrony zaufania przy zawieraniu umowy*, Wrocław 2010; A. Łazarska, *Zaufanie jako kategoria prawna w procesie cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2011/2, s. 22–51; M. Pecyna, *Naruszenie zobowiązań w świetle harmonizacji prawa zobowiązań. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2009, s. 185–186; K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Dobre obyczaje i zasady współżycia społecznego w prawie spółek handlowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Polonia – Lublin, Sectio G, 2016/2, s. 93–115; M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 795–810.

podziałów prawa na gałęzie), występujące także w ramach poszczególnych dyscyplin prawnych (dyferencjacja intradyscyplinarna). Taka sytuacja ma miejsce w przypadku prawa administracyjnego i nauki administracji, w których problematyka zaufania jest analizowana w sposób wieloaspektowy, a co za tym idzie – niehomogeniczny.

Już zaledwie pobieżny przegląd piśmiennictwa ogniskującego się wokół zaufania w dyscyplinach nauk prawnoadministracyjnych pokazuje, że badanie zaufania może być tutaj prowadzone na wielu różnych płaszczyznach, w tym w ramach procedury administracyjnej *sensu largo* czy *sensu stricto*, w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w aspektach ustrojowych, techniki administrowania, na gruncie administracyjnego prawa materialnego itd.⁸

⁸ Tytułem przykładu można wskazać tutaj opracowania jednoznacznie potwierdzające niehomogeniczność perspektyw badawczych zaufania w interesujących nas naukach: D. Konopka, J. Sitniewska, *Efektywna i skuteczna komunikacja jako element budowy zaufania pomiędzy urzędem a jego klientem (raport z badań w wybranych urzędach województwa dolnośląskiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2014/1–2, s. 107–121; *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016/6, s. 43–53; D. Sasin-Knothe, *Zaufanie jako pozaprawny czynnik stosowania mediacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 613–628; I. Rzucidło-Grochowska, *Uzasadnienie jako instrument budowy zaufania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016/5, s. 101–108; D. Konopka, *Kryzys zaufania, a nie prawa – na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym w Polsce* [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 257–274; Z. Kmiecik, *Pisemne interpretacje prawa podatkowego jako instytucjonalna gwarancja ochrony zaufania do stanowionego prawa – na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012/3, s. 49–62; A. Hanusz, *Działanie organów budzące zaufanie*, „Prawo i Podatki” 2013/8, s. 14–19; D. Konopka, *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjnie w administracji a zaufanie* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 265–272; D. Konopka, *Rewitalizacja zaufania do administracji publicznej w Polsce* [w:] red. S. Partycki, *Samorządność w warunkach kryzysu*, Lublin 2013; A. Herman, D. Konopka, *Zaufanie publiczne w warunkach niekompletnej globalizacji* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 488–506; M. Wiśniewski, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015/3, s. 321–334; W. Wołpiuk, *Zaufanie jako pojęcie prawnokonstytucyjne (na przykładzie instytucji zawodów zaufania publicznego)*, „Prakseologia” 2003/143, s. 109–125.

2. Przedmiot, cel i uzasadnienie podjętej tematyki

Ze względu na szeroki zasięg badania problematyki zaufania nieodzowne jest precyzyjne wskazanie zakresu przedmiotowego monografii, który obejmuje analizę zasady budzenia zaufania statuowanej w art. 8 § 1 i 2 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹, przy czym analogiczna zasada została unormowana w art. 121 § 1 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁰. Wymaga również podkreślenia, że art. 8 k.p.a. znajduje odpowiednie zastosowanie w procedurze regulowanej ustawą z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹. W ten sposób określony zakres przedmiotowy opracowania nie oznacza, że prowadzone w nim rozważania kategorycznie abstrahują od zasad budzenia zaufania w postępowaniu podatkowym oraz egzekucyjnym. Niemniej jednak ustalenia i wnioski badawcze odnoszące się do tych zasad będą miały charakter wyłącznie subsydiarny, uzupełniający w stosunku do analizy dotyczącej zasady unormowanej w art. 8 k.p.a.

Nie ulega wątpliwości, że zasada budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej powinna być respektowana i realizowana przez organy administracji publicznej w toku całego postępowania, tj. od jego wszczęcia aż do zakończenia skutecznie doręczoną (lub ogłoszoną) decyzją administracyjną. Dla realizacji tej zasady „(...) nie wystarcza, by organ administracji (...) tylko unikał w swej działalności tego wszystkiego, co może osłabić zaufanie ze strony obywateli; trzeba ponadto działać tak, aby to zaufanie wzrastało”¹². Zarazem zasada zaufania jest normą programową, która nakazuje realizację określonego celu, nie wskazu-

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm., dalej jako: k.p.a.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, dalej jako: o.p. lub Ordynacja podatkowa.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm., dalej jako: u.p.e.a. Zob. art. 18 tego aktu normatywnego, w którym przesądzono, że jeżeli przepisy u.p.e.a. nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie R. Hausera i A. Skoczylasa zasada zaufania należy do zasad znajdujących pełne zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym, R. Hauser, A. Skoczylas, *Rola zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 229.

¹² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 124.

jąc sposobów jego urzeczywistnienia¹³. W tym kontekście „zaufanie jako cel wyznaczony organom administracji jest stanem rozłożonym w czasie, a zatem jego poziom może się zmieniać. Implikuje to również niemożność sformułowania pełnego katalogu środków zmierzających do tak nakreślonego celu”¹⁴. Nie oznacza to jednak, że należy *a priori* rezygnować z próby identyfikacji tych środków. W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego istnieją unormowania oraz instytucje procesowe, które szczególnie wyraźnie urzeczywistniają analizowaną zasadę i – jeżeli tylko są prawidłowo stosowane – mogą się przyczyniać, bardziej niż inne przepisy, do pozyskiwania zaufania¹⁵. Ich rozpoznanie jest podstawowym celem monografii. Oczekiwany rezultatem przeprowadzonej analizy będzie zmniejszenie nieostrości badanej dyrektywy postępowania uchodzącej w piśmiennictwie i judykaturze za najbardziej ogólną zasadę procedury administracyjnej.

Na wskazany w ten sposób cel ogólny monografii składają się cele szczegółowe. Innymi słowy, realizacja celu podstawowego opracowania wymaga poczynienia ustaleń badawczych w zakresie celów pomniejszych (incydentalnych). Po pierwsze, konieczne wydaje się określenie pojęcia zaufania, w tym przede wszystkim jego znaczenia na gruncie nauk prawnych, lub ściślej – prawa i postępowania administracyjnego. Po wtóre, wymaga ustalenia rzeczywisty zakres aplikacji zasady budzenia zaufania, co oznacza, że w monografii podjęto próbę wytyczenia obszarów i granic jej stosowania. Po trzecie – pozostaje to w bezpośrednim związku z poprzednim celem – dopełnienie analizy problematyki zaufania nie powinno być oderwane od instytucji oraz pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego szczególnie mocno powiązanych, w kontekście

¹³ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne w kontekście zasady zaufania jednostki do państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012/2, s. 14.

¹⁴ M. Wojciechowski, *Zaufanie instytucjonalne...*, s. 15.

¹⁵ Interesująca wydaje się w tym kontekście uwaga P. Dobosza, który zauważył, że sam Kodeks postępowania administracyjnego będący zbiorem norm oraz instytucji procesowych, „(...) wskutek długiego trwania w czasie jego podstawowych rozwiązań normatywnych, jest przykładem poprawnego urzeczywistnienia idei stabilnego porządku prawnego, zwiększającego pewność obrotu prawnego i potęgującego zaufanie obywateli do państwa i jego prawa”, P. Dobosz, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 146.

omawianego zagadnienia, z realizacją norm prawa materialnego. Dlatego jednym z celów opracowania jest próba uchwycenia istniejących korelacji między tymi instytucjami (uznanie administracyjne, przyrzeczenie administracyjne) a budzeniem zaufania do władz publicznych. Ważne jest także rozpoznanie sposobów, w jakie te instytucje mogą przyczynić się do wygenerowania zaufania do władzy publicznej.

Jednym z istotnych aspektów badań norm oraz instytucji prawnych jest ich porządkowanie, wyjaśnianie, jak również definiowanie. W tym miejscu wypada zauważyć, że z racji na niedookreślony, generalny charakter zasady budzenia zaufania do władzy publicznej, zbudowanie trwałej, statycznej konceptualizacji tej zasady jawi się w gruncie rzeczy jako niewykonalne. Prawdopodobnie to właśnie duży poziom ogólności omawianej zasady powoduje, że organy administracji publicznej niezbyt często uwzględniają ją w swojej praktyce orzeczniczej¹⁶. Jest to teza, która będzie weryfikowana w trakcie wyводу. Ponadto w pracy zostanie zweryfikowane twierdzenie, zgodne z którym zasada budzenia zaufania – gdy idzie o jej aspekt znaczeniowy – przeszła wyraźne, lecz nie rewolucyjne przeobrażenia. Jak się wydaje, jej istota, związana z poszanowaniem kultury administrowania oraz rzetelnością procesu administracyjnego, pozostała w swoim zasadniczym zrębie niezmienna. Jest to tym bardziej interesujące, że w czasie jej obowiązywania doszło do istotnych zmian ustrojowych, a także aksjologicznych administracji publicznej. Być może to właśnie ogólność tej zasady powoduje możliwość adaptacji jej zasadniczych treści do aktualnych uwarunkowań oraz otoczenia prawnoustrojowego administracji publicznej.

Podjęcie niniejszych rozważań jest uzasadnione tym, że wprowadzenie budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej ma – jako zasada prawa – kardynalne znaczenie dla postępowania administracyjnego, to jednak dotychczas nie poświęcono tej problematyce

¹⁶ Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą wręcz, że zasada ta ze względu na swoją ogólnikowość przypomina „(...) raczej figurę retoryczną niż normę prawną”, A. Gill, *Zasady postępowania administracyjnego jako antidotum na „inkwizycyjne” cechy tego postępowania* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 185.

kompleksowego opracowania. Oczywiście istnieje wiele niezmiernie wartościowych tekstów, lecz nie są one wyczerpujące i wyznaczają raczej kierunki pogłębionych badań¹⁷. Pozostając przy tym zagadnieniu, warto odnotować, że w wydanej niedawno monumentalnej pracy zbiorowej dotyczącej zaufania współwystępuje ono ze sprawiedliwością, nie stanowiąc samodzielnego (autonomicznego) przedmiotu rozważań Autorów¹⁸. Z kolei w monografii J. Lemańskiej¹⁹ dokonano identyfikacji oraz opisu mechanizmów chroniących jednostkę przed nadużyciem zaufania w przypadkach, gdy pokładane w administracji publicznej zaufanie zostanie zawiedzione²⁰. Przedmiotem rozważań Autorka uczyniła więc tutaj jeden z rodzajów zaufania, lub – inaczej mówiąc – sytuacje, w których zaufanie do administracji zostało już rozbudzone i dlatego wymaga odpowiedniej ochrony. Toteż w dyskursie naukowym istnieje przestrzeń dla odrębnego opracowania, w całości obejmującego zakres sformułowaną wyżej tematykę badań.

Obecnie widoczny jest swoisty renesans badań nad zaufaniem spowodowany ponownym odkrywaniem wagi tego pojęcia. W piśmiennictwie podnosi się, że dynamiczny postęp techniczny ugruntował na pewien czas przekonanie, iż owoce rewolucji technologicznej, także w zakresie administrowania, mogą służyć jako pełnowartościowy substytut zaufania. Z czasem jednak uwidoczniła się zmiana w tym podejściu. Pojawiła

¹⁷ Zob. np. J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem i administracją* [w:] *Państwo, prawo, obywatel: zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej profesora Adama Łopatki*, Wrocław 1989, s. 555–566; Z. Kmiecik, *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym. Ustalenia teoretyczne i doświadczenia praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 1997/11, s. 32–38; A. Błaś, *Zasada zaufania obywatela do państwa* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 203–212; K. Celińska-Grzegorzcyk, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 59–66; M. Sawczuk, *O zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012/18, s. 155–172.

¹⁸ *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.

¹⁹ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.

²⁰ Tamże, s. 19.

się bowiem refleksja, że nawet najbardziej wysublimowane i zaawansowane zdobycze progresu technologicznego nie są w stanie zastąpić relacji opartych na zaufaniu²¹. Rozważania prowadzone w prezentowanym opracowaniu wpisują się, w zamyśle ich Autora, w ten dyskurs.

3. Metodologia pracy

Punktem wyjścia prezentacji metodologii niniejszego opracowania jest twierdzenie, zgodnie z którym metody nauk prawnych znajdują pełne zastosowanie w refleksji naukowej nad administracją publiczną i prawem administracyjnym²². Wynika to m.in. z faktu, że w badaniach tych dyscyplin naukowych ich oś „(...) jest określana na podstawie nauki prawa administracyjnego (jej pojęć i uogólnień). Badane są zjawiska prawne i to również wymaga stosowania metod badawczych, właściwych naukom prawnym, a więc metody historycznej, logiczno-językowej (dogmatycznej), prawnoporównawczej²³.

W monografii wykorzystano, w zróżnicowanym natężeniu, wszystkie z wymienionych metod badawczych. Jako metodę podstawową zastosowano dogmatyczno-prawną analizę przepisów (norm) oraz instytucji prawnych. W swoim zasadniczym zrębie jest to metoda będąca działalnością myślową, „(...) która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris?* jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach²⁴. Logiczno-językowe badanie norm oraz instytucji postępowania administracyjnego miało kluczowe znaczenie dla maksymalnie szerokiej realizacji podstawowego celu opracowania. Analizę obowiązujących

²¹ Por. A. Chrisidu-Budnik, *Koncepcja zaufania w optyce zintegrowanych inwestycji terytorialnych*, „Samorząd Terytorialny” 2016/9, s. 43–44.

²² Por. J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 45.

²³ J. Borkowski, *Metody badawcze...*, s. 45.

²⁴ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

regulacji dopełnia badanie orzecznictwa, przede wszystkim sądów administracyjnych oraz – w proporcjonalnie mniejszym zakresie – Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądy doktryny. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się bowiem, że analiza judykatury oraz piśmiennictwa konstytuuje metodę dogmatycznoprawną²⁵.

Wymaga podkreślenia, że metoda ta była wykorzystywana w pełnej świadomości obiektywnych trudności wynikających z dużego poziomu nieostrości przedmiotu badań. Podstawowym celem tej metody jest usunięcie wszelkich możliwych wątpliwości oraz dylematów interpretacyjnych, które można napotkać w różnych sytuacjach stosowania tekstu prawnego²⁶. Tymczasem ogólność zasady budzenia zaufania, spowodowana w głównej mierze występowaniem w niej zwrotu nie-dookreślonego (ocennego), uniemożliwia wyczerpujące stypizowanie sytuacji prawnych, w których omawiana zasada znajduje zastosowanie. W konsekwencji w dotychczasowych badaniach dominuje podejście opierające się na negatywnym ujęciu tej zasady, tj. wskazywaniu – w konkretnych stanach faktycznych – działań i zachowań organów administracji publicznej naruszających dyrektywę postępowania proklamowaną przepisem art. 8 k.p.a.²⁷

Fundamentalnym aspektem przeprowadzonej analizy było więc badanie przepisów prawnych, w tym rozpoznanie ich treści, oraz próba ustalenia zakresu semantycznego. Zabieg ten byłby jednak niepełny bez osadzenia badanej zasady w kontekście historycznym – dlatego analizując genezę oraz ewolucję zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, wykorzystano metodę historyczną. Jest bowiem oczywiste, że „(...) ocenianie jakiegoś zespołu norm prawnych w sposób dodatni lub ujemny, bez uwzględnienia określonego, historycznego

²⁵ Por. E. Knosala, *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbrowicz, Wrocław 2009, s. 308–309.

²⁶ A. Kozak, *Dogmatycznoprawna metoda, metoda formalno-dogmatyczna, metoda tekstowa* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 15.

²⁷ Zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 69.

kontekstu politycznego wydaje się metodologicznie wątpliwe²⁸. Zresztą nawet wówczas, gdy w opracowaniu naukowym nie dochodzi do wartościowania określonej instytucji prawnej „(...) przydatne może być spojrzenie na nasz przedmiot [prawo administracyjne – przyp. J.Ch.] także i z perspektywy historycznej. Wszak i w innych dziedzinach myśli prawnej szuka się dziś dla pewnych podstawowych problemów rozwiązania, choć po części, «w ich własnej historii», w drogach, na których się one kiedyś kształtowały²⁹. Oczekiwany rezultat przeprowadzonego badania z zastosowaniem metody historycznej miało być udzielenie odpowiedzi na to, w jakich kierunkach ewoluowała zasada budzenia zaufania do władzy publicznej oraz w jakim stopniu zmieniała się jej normatywna treść.

Ograniczenie badań nad zasadą zaufania wyłącznie do krajowego porządku prawnego mogłoby nie dawać pełnego obrazu przedmiotu analizy. W metodologii nauk prawnych podkreśla się, że jeżeli w innych systemach i kulturach prawnych istnieją odpowiedniki rodzimych instytucji prawnych pełniące te same funkcje (zadania), to nie tylko nie należy rezygnować z ich porównywania, ale wręcz zabieg ten ma istotne walory poznawcze. Jest to koncepcja tzw. zasady funkcjonalności stanowiąca trzon metodologii komparatystyki prawniczej³⁰. Innymi słowy, badania komparatystyczne opierają się na porównywaniu instytucji prawnych oraz praktyki prawniczej spełniającej w różnych systemach prawnych podobne funkcje względnie powiązanych ze sobą w inny sposób³¹. Koniecznym wymogiem zastosowania tej metody badawczej prawoznawstwa jest występowanie w co najmniej dwóch różnych systemach prawnych, zbliżonych w swojej istocie instytucji prawnych.

²⁸ K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 32.

²⁹ F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci Prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. T. Cyprian, J. Górski, W. Jaśkiewicz, Z. Radwański, E. Wengerek, Warszawa–Poznań 1973, s. 99.

³⁰ Zob. K. Zweigert, *Problemy metodologiczne komparatystyki prawniczej*, „Państwo i Prawo” 1972/12, s. 47.

³¹ A. Kozak, *Komparatystyka prawnicza* [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016, s. 25.

Z całą pewnością należy do nich koncepcja ochrony zaufania widoczna w różnych kulturach prawnych (prawo stanowione, prawo preceden-sowe), jak również w określonych porządkach prawnych funkcjonujących w ramach tych kultur. Chodzi tutaj o takie konstrukcje, jak: *Vertrauensschutz*, *confiance légitime* czy *legitimate expectations*, będące odpowiednikami polskiej ochrony zaufania (ochrony uzasadnionych/uprawnionych oczekiwań).

Od dłuższego czasu w badaniach administracji publicznej i prawa administracyjnego akcentuje się przydatność, a niekiedy nawet nieodzowność podejścia interdyscyplinarnego³². W tym kontekście mówi się o integracji badań naukowych, które mogą dotyczyć trzech kluczowych płaszczyzn: 1) współdziałania na gruncie określonej dyscypliny (np. prawa i postępowania administracyjnego); 2) kooperacji badań w obrębie różnych dziedzin prawniczych w przypadku, gdy przedmiotem analizy są te same zagadnienia badawcze (np. administracja publiczna) oraz 3) współdziałania wykraczającego poza granice dyscyplin prawniczych. W ostatniej z wymienionych płaszczyzn kooperacja może polegać albo na czerpaniu informacji z wyników badań lub metod badawczych z innych niż nauki prawne dyscyplin, albo na wspólnym prowadzeniu badań określonego zagadnienia³³. Wszak od dawna w piśmiennictwie z zakresu teorii i filozofii prawa wskazuje się, że „(...) synteza wiedzy podstawowych działów humanistyki (historii, socjologii, ekonomii) z tradycyjną wiedzą prawniczą z płaszczyzny logiczno-językowej, jest warunkiem koniecznym ujawnienia praw, którym podlega dziedzina nauk

³² W ocenie T. Rabskiej, „cel badań interdyscyplinarnych nad administracją – z prawnego punktu widzenia – powinny wyznaczać potrzeby prawa, wyznaczone przez zakres regulacji prawnej i jego aktualny stan. Przy takim podejściu podstawowym celem współpracy powinna być, najogólniej ujmując, ocena społecznej przydatności i efektywności norm prawnych oraz konstrukcji teoretyczno-prawnych, spojrzenie na prawo «z zewnątrz». W tym tkwią równocześnie perspektywy rozwojowe nauk prawnych”, T. Rabska, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 55.

³³ Z. Leoński, *Kooperacja interdyscyplinarna w badaniach nad administracją oraz rola prawników w tym zakresie* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 47–48.

prawnych, postrzegana jako część globalnego procesu społecznego³⁴. W monografii zastosowano podejście interdyscyplinarne w zakresie, w jakim wykorzystano ustalenia i wnioski badawcze dotyczące pojęcia zaufania w naukach społecznych, w tym przede wszystkim w politologii, socjologii, teorii organizacji i zarządzania czy ekonomii.

4. Struktura pracy

Zakres przedmiotowy monografii, założone cele i tezy badawcze, a także zastosowana metodologia wpłynęły na układ pracy. Część merytoryczną opracowania tworzy, poza wstępem i konkluzjami podsumowującymi, sześć rozdziałów.

Z uwagi na fakt, że zaufanie jest przedmiotem (oraz narzędziem) badań innych dyscyplin niż nauki prawne, konieczne było sięgnięcie do dorobku tych nauk.

Rozważania dotyczące pojęcia zaufania w naukach społecznych stanowią centralne zagadnienie pierwszego rozdziału pracy. W tej części monografii podjęto próbę sprecyzowania pola badawczego, tj. określenia pojęcia oraz charakterystycznych cech zaufania na gruncie prawa i postępowania administracyjnego, uwzględniając w tym zakresie ustalenia oraz wnioski badawcze przedstawicieli dyscyplin społecznych.

W rozdziale drugim ukazano zasadę budzenia zaufania jako zasadę prawa. Rozważania objęły koncepcję zasad na tle ogólnej teorii prawa z uwzględnieniem poglądów polskiej oraz zagranicznej jurysprudenencji, a także problematykę zasad konstytucyjnych oraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Podjęto tutaj próbę ustalenia relacji konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa wobec zasady budzenia zaufania unormowanej w art. 8 k.p.a. oraz rozstrzygnięcia zakresu stosowania tej ostatniej zasady.

³⁴ Z. Pulka, *Stanisława Ehrlicha wersja realizmu prawniczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998/3, s. 37.

Rozdział trzeci poświęcono zasadzie budzenia zaufania w ujęciu historycznym. Szczególny nacisk położono na jej genezę, związaną z odejściem od państwa policyjnego na rzecz doktryny liberalnego państwa prawnego, a także ewolucji tej zasady – już w postaci skodyfikowanej normy prawnej – w regulacjach polskiego postępowania administracyjnego. Uwzględniono tutaj wszystkie przeobrażenia sposobów wyślowienia (brzmienia) zasady budzenia zaufania ukształtowane ingerencjami ustawodawcy.

W rozdziale czwartym podjęto próbę identyfikacji instytucji procesowych mających szczególne znaczenie dla realizacji dyrektywy postępowania unormowanej w art. 8 k.p.a. Przeprowadzone badanie pozwoliło ustalić katalog tych instytucji. Układ rozdziału podyktowany został chronologią czynności procesowych podejmowanych w toku procesu administracyjnego (ujęcie dynamiczne), zarówno w ramach postępowania gabinetowego, jak i rozprawy administracyjnej. Zakresem analizy objęto regulacje procesowe ogólnego postępowania jurysdykcyjnego (od działu I do działu IVa włącznie) z wyłączeniem działu VII (Wydawanie zaświadczeń), działu VIII (Skargi i wnioski), działu VIIIa (Europejska współpraca administracyjna) oraz działu IX (Opłaty i koszty postępowania).

Rozdział piąty ogniskuje się wokół instytucji i pojęć prawa administracyjnego, które odgrywają szczególną rolę dla urzeczywistnienia zasady budzenia zaufania. Są one silnie sprzężone z postępowaniem administracyjnym, gdyż bezpośrednio dotyczą procesu realizacji norm administracyjnego prawa materialnego. Analizie poddano tutaj instytucje uznania oraz przyrzeczenia administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem jednej z jego postaci, jaką jest promesa. Ponadto w tej części pracy rozważano, czy zasada budzenia zaufania może być źródłem publicznych praw podmiotowych – jednej z najbardziej podstawowych i zarazem klasycznych instytucji prawa administracyjnego.

Przedmiotem rozdziału szóstego jest analiza zasady budzenia zaufania w ujęciu komparatystycznym. Badaniem objęto odpowiadające jej doktryny (konceptje) występujące w prawie Unii Europejskiej, kulturze *common law* oraz prawie kontynentalnym.

* * *

Prezentowana monografia nigdy by nie powstała, gdybym nie został obdarzony zaufaniem przez ludzi oraz instytucje. Korzystając z okazji, chciałem w tym miejscu wyrazić szczególnie podziękowania Panu Prof. Andrzejowi Kabatowi za wszelkie uwagi krytyczne do niniejszego tekstu, jak również niezmiernie inspirujące dla mnie, zawsze interesujące poznawczo dyskusje. Wyrażam także głęboką wdzięczność Panu Prof. Waldemarowi Hoffowi za wsparcie merytoryczne, jakie od niego otrzymywałem i niezmiennie otrzymuję. Dziękuję serdecznie Rektorowi Akademii Leona Koźmińskiego Panu Prof. Witoldowi T. Bieleckiemu oraz Prezydentowi Akademii Leona Koźmińskiego Panu Prof. Andrzejowi K. Koźmińskiemu za to, że mogę być członkiem społeczności akademickiej Uczelni. Dziękuję także Dyrektorowi Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 2012–2018, Wiceprezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Pani Sędzi Marii Wiśniewskiej – za życzliwość oraz stworzenie możliwości uczestnictwa w pracach Biura.

Oczywiście wyraźnie zastrzegam, że wszelkie błędy i niedociągnięcia w niniejszym opracowaniu obciążają wyłącznie mnie.

Rozdział I

ZAUFANIE W NAUKACH SPOŁECZNYCH – PRÓBA OKREŚLENIA POJĘCIA

1. Wstęp

W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji wskazuje się, że „aby prawo administracyjne mogło być skutecznym instrumentem osiągnięcia dobra wspólnego, jego konstrukcje i modele teoretyczne powinny odpowiadać zapotrzebowaniu systemu społecznego, w którym ma obowiązywać. W systemie nauk administracyjnych ma to zapewnić interdyscyplinarna współpraca z pozostałymi dziedzinami wiedzy, których przedmiot zainteresowań obejmuje administrację publiczną – nauką administracji i nauką polityki administracyjnej”¹. W pełni podzielając ten pogląd, pragnę wyłącznie dodać, że dobro wspólne oraz interes publiczny jako podstawowe kategorie (wartości), których osiągnięcie stanowi kluczowe kryterium i cel działania administracji publicznej, mogą być realizowane lepiej, a w każdym razie pełniej przy czerpaniu – tam, gdzie jest to możliwe – z różnych dyscyplin badawczych. Przy czym nie chodzi tutaj wyłącznie o wspomnianą przez J. Izdebskiego współpracę nauki administracji czy nauki polityki administracyjnej, ale szerzej – o te nauki, których metodologia i dorobek mogą być aplikowane do nauk prawnych i nauki administracji, a w szczególności o te nauki, które (bez)pośrednio odnoszą się

¹ J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 196.

do administracji publicznej i (lub) dotyczą (funkcjonowania) systemu norm prawa administracyjnego. Mam tutaj na myśli przede wszystkim politologię, socjologię, ekonomię, filozofię, zarządzanie czy psychologię, a więc dyscypliny badawcze tworzące trzon nauk społecznych².

Interdyscyplinarność dotyczy, wbrew pozorom, szczególnie mocno postępowania administracyjnego. Ponad pół wieku temu J.S. Langrod dowodził, że procedura administracyjna to „(...) zagadnienie, w którym momenty psychologiczne, socjologiczne czy ekonomiczne – a nie tylko ściśle prawne – odgrywają z natury rzeczy bardzo istotną rolę. (...) Już dawno zrozumiano, że w każdym akcie prawnym, a więc i w akcie administracyjnym (...), kształtowanie się woli (jednostkowej i [lub] zbiorowej) odgrywa rolę decydującą; a jednak z tego faktu nie wyciągnięto należytych konsekwencji w postaci śledzenia tego procesu psychologicznego, uchwycenia jego faz, badania esencji pierwiastka woli, wyrażonej w osnowie aktu (...). Okoliczność, że zagadnienie globalne przekracza granice jednej dyscypliny i wymaga podejścia pod kątem widzenia bardziej złożonym, przyczyni się walenie do tego, że je ta dyscyplina pomija i że innego nie zna, że więc pozostaje w kręgu licznych zjawisk pomijanych przez naukę, gdyż nie mieszczących się bez reszty w ramach tradycyjnego poszufladkowania jej w nauczaniu uniwersyteckim i w zadaniach naukowych”³.

² S. Fundowicz i S. Wrzosek *explicitie* twierdzą, że „w środowisku administratywistów coraz częściej podnoszone są głosy o konieczności nawiązywania ścisłej współpracy z przedstawicielami innych dyscyplin nauki prawa, a także przedstawicielami innych nauk w celu stworzenia wspólnej platformy poznawania procesów administrowania oraz kształtowania optymalnych struktur i metod działania administracji publicznej”, S. Fundowicz, S. Wrzosek, *Przedmowa* [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. XI. Tej problematyce poświęcony był Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, który odbył się w dniach 19–22.09.2010 r. w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą, zob. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, *passim*.

³ J.S. Langrod, *Uwagi o kodyfikacji postępowania administracyjnego w niektórych państwach*, „Państwo i Prawo” 1959/5–6, s. 895–896.

Niekwestionowanym atutem podejścia interdyscyplinarnego jest to, że pozwala ono łągodzić, a niekiedy nawet neutralizować dylematy badawcze. Przedstawiciele nauk społecznych podkreślają, że ich podstawową cechą pozostaje „(...) zróżnicowanie (intra- i interdyscyplinarne) przejawiające się wielością stanowisk, teorii, orientacji czy paradygmatów. (...) Przejawem owego zróżnicowania jest występowanie w naukach społecznych wielu dylematów. Dylematy te są w gruncie rzeczy przedmiotem sporów między uczonymi opowiadającymi się za określonym rozwiązaniem (...) konkretnych problemów poznawczych ontologicznych i metodologicznych, nurtujących nauki społeczne. (...) Występujące w naukach społecznych zróżnicowanie w wyjaśnianiu, interpretacji i rozumieniu zjawisk będących przedmiotem badań tych nauk, które tworzy ich specyfikę, może być zatem nie tylko przyczyną sporów, ale także produktywnym sposobem poszerzania naszych horyzontów poznawczych, budowania nowych hipotez i ich falsyfikacji”⁴.

Jednocześnie, w celu metodologicznego uściślenia, należy podkreślić, że warunkiem przełamywania wspomnianych barier badawczych jest nie tyle perspektywa transdyscyplinarna polegająca na kwestionowaniu dotychczasowych (tradycyjnie utrwalonych) granic poszczególnych nauk⁵, ile właśnie orientacja interdyscyplinarna ukierunkowana na wychodzenie poza granice jednej dyscypliny badawczej w celu pełniejszej analizy badanego problemu⁶. Wszak wiedza jest gromadzona w ramach różnych dyscyplin nauk społecznych⁷.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że analiza jurydyczna i badanie zagadnienia, jakim jest zaufanie, nie powinny i nie mogą być prowadzone w oderwaniu (odseparowaniu) od dorobku tych nauk społecznych, które koncentrują swoją uwagę na zaufaniu jako przedmiocie badań (dodajmy, że nierzadko przedmiocie autonomicznym). Zaufanie

⁴ P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa 2011, s. 380–381.

⁵ J. Tobiaszewska, „Wędrujące pojęcia”. *Koncepcja Mieke Bal – przykład inter- czy transdyscyplinarności?*, „Studia Europaea Gnesnensia” 2013/8, s. 115.

⁶ J. Tobiaszewska, „Wędrujące pojęcia...”, s. 117.

⁷ Tak R. Matera, *Wybrane argumenty na rzecz interdyscyplinarności badań na styku nauk ekonomicznych i politycznych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013/4(11), s. 17.

Jan Chmielewski – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Gospodarczego Publicznego i Handlowego w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; pracownik Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor głoś i opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Publikacja stanowi omówienie zasady ogólnej budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do władzy publicznej. Przedstawiono w niej jej genezę oraz ewolucję, jak również sposoby rozumienia tej zasady w różnych okresach i uwarunkowaniach ustrojowych funkcjonowania administracji publicznej.

Podstawowym celem opracowania było zarówno wytyczenie obszarów i granic stosowania tej zasady, jak i zidentyfikowanie tych regulacji oraz instytucji procesowych ogólnego postępowania administracyjnego (ujętych w sposób dynamiczny), które mogą się przyczyniać do wzbudzenia zaufania do władzy publicznej.

Autor uwzględnił ostatnie zmiany stanu normatywnego: ustawę z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, a także ustawę z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla prawników-praktyków: adwokatów, radców prawnych, sędziów i prokuratorów. Powinna także zainteresować doradców podatkowych oraz pracowników administracji rządowej i samorządowej. Studentom takich kierunków, jak: prawo, administracja, nauki o zarządzaniu, przybliży proces administracyjny oraz jego instytucje w kontekście zaufania do władzy publicznej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

