



# Sprawa dofinansowania na aktywizację zawodową – argumenty prawne RPO

---

## Wykładnia ustawy i rozporządzenia w zgodzie z Konstytucją

Pomimo niezłożenia przez pozwanego wniosku o wykreślenie wpisu w CEIDG, na czym oparł swoje rozstrzygnięcie Sąd Rejonowy w Olsztynie, Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela stanowiska powoda w niniejszej sprawie.

Przepisy prawa oraz składane oświadczenia woli, w tym zawierane umowy nie mogą być bowiem interpretowane niezależnie od ich celu oraz zasad współżycia społecznego. Cel przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (na dzień zawarcia umowy – Dz. U. z 2012 r., poz. 457; dalej: „**Rozporządzenie**”) jednoznacznie określa sam tytuł ustawy, którą Rozporządzenie wykonuje – „promocja zatrudnienia”. Przyjęcie zbyt ścisłej wykładni literalnej przepisów prowadzi nie tylko do orzeczenia społecznie niesprawiedliwego, ale także do negatywnych konsekwencji dla państwa, którym przepisy te miały zapobiec – do dezaktywizacji osoby prowadzącej z powodzeniem dofinansowaną działalność gospodarczą i powrót do wypłacania jej świadczeń społecznych z tytułu bezrobotności. W związku z powyższym, powództwo Miasta Olsztyn – Miejskiego Urzędu Pracy w Olsztynie powinno zostać oddalone.

Wykładania taka stoi także w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami. Podkreślić należy, że Konstytucja gwarantuje wolność działalności gospodarczej (art. 22). Przedsiębiorca ma swobodę w zakresie wyboru rodzaju działalności oraz wolności wykonywania wybranej działalności. Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczona, lecz wyłącznie na podstawie ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wolność ta nie ma wyłącznie charakteru ustrojowego, lecz stanowi również samoistne prawo podmiotowe (np. wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01; wyrok TK z dnia 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05; wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08).

Konstytucja ustanawia również zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. W myśl art. 20 Konstytucji w Polsce ustrój gospodarczy oparty jest na społecznej

gospodarce rynkowej. Elementami tego porządku są wolność działalności gospodarczej, własność prywatna, a także solidarność, dialog oraz współpraca partnerów społecznych.

Konstytucja nakłada też na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5).

Wyrazem urzeczywistnienia postanowień Konstytucji jest stworzenie przez ustawodawcę podstaw prawnych do aktywizacji osób bezrobotnych i udzielanie pomocy w zakresie rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Przypomnieć należy, że podstawą udzielenia wsparcia finansowego w niniejszej sprawie były postanowienia ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (na dzień zawarcia umowy - Dz. U. z 2013 r., poz. 674 z późn. zm.; dalej: „**ustawa o promocji zatrudnienia**”).

W uzasadnieniu do ustawy o promocji zatrudnienia ustawodawca wskazał, że jej celem jest „(...) realizacja przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 1 lipca 2003 r. Planu działań pro wzrostowych w latach 2002-2004 "Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca II". Jego istotą jest stworzenie kompleksowego systemu na rzecz zwiększenia zatrudnienia i zahamowanie wzrostu bezrobocia. Takie dualne podejście stosowane jest w krajach członkowskich Unii Europejskiej jako jedna z metod realizacji strategii lizbońskiej.” Cele agendy lizbońskiej „(...) będą realizowane przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; między innymi poprzez zgodne z zaleceniami Agendy aktywne i zapobiegawcze działania, umożliwiające bezrobotnym i nieaktywnym zawodowo włączyć się w rynek pracy i konkurowanie na nim oraz zapewnią tym osobom wsparcie instytucji rynku pracy.”

Oznacza to, że organy państwa – publiczne służby zatrudnienia, powinny realizować nie tylko politykę państwa w zakresie pracy, lecz również cele wskazane w aktach Unii Europejskiej. Kierunek został jasno wyznaczony – dążenie do pełnego zatrudnienia, by zapobiegać bezrobociu i wykluczeniu społecznemu.

Z powyższego jednoznacznie zatem wynika, że nadrzędnym celem ustawodawcy było stworzenie takich instrumentów, by doprowadzić do aktywizacji osób bezrobotnych, w tym poprzez rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.

Tymczasem Sądowi Rejonowemu w Olsztynie wydaje się umykać ten nadrzędny cel ustawy o promocji zatrudnienia. Wprawdzie prawa i obowiązki bezrobotnego zostały potwierdzone w umowie między M.P. a Prezydentem Olsztyna, lecz mają one swoje umocowanie w przepisach prawa i nie mogą być interpretowane w oderwaniu od systematyki i celu ustawy o promocji zatrudnienia.

## **Cel oświadczenia woli złożonego przez M.P. oraz wykładnia umowy o dofinansowanie**

Zgodnie z art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm., dalej: „**k.c.**”) w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej dosłownym brzmieniu. Art. 65 ust. 1 k.c. nakazuje tłumaczyć oświadczenie woli tak, jak tego wymagają m.in. zasady współżycia społecznego ze względu na okoliczności w jakich było złożone. Umowa o dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej jest specyficzną umową cywilnoprawną, bowiem jej treść wyznaczona jest w dużej mierze przepisami Rozporządzenia. Aby dokonać zatem poprawnej wykładni umowy zawartej przez powoda oraz przez pozwanego, należy odnieść się zarówno do zamiaru stron jak i celu umowy, zgodnie z dyrektywą określoną w art. 65 ust. 2 k.c., oraz celu przepisów Rozporządzenia, normujących treść umowy - § 8 ust. 2 Rozporządzenia. Nie można przy tym pomijać okoliczności złożenia oświadczenia woli przez M.P. i zasad współżycia społecznego.

M.P. rozumiał złożone przez siebie oświadczenie o niefigurowaniu wpisu w ewidencji działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku jako oświadczenie o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w tym okresie. Zgodnie z ustalonym stanem faktycznym, rzeczywiście działalności gospodarczej nie prowadził nie tylko w okresie roku poprzedzającego wniosek, ale de facto nie prowadził jej nigdy. Taka interpretacja oświadczenia nie jest pozbawiona podstaw. Został zarejestrowany przez powoda w styczniu 2014 r. jako bezrobotny – gdyby Miejski Urząd Pracy uznał, że M.P. działalność gospodarczą prowadzi lub figuruje w rejestrze działalności gospodarczej, która nie jest zawieszona, odmówiłby przyznania mu statusu bezrobotnego. Co więcej, interpretacja M.P. zbieżna jest z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy uchwalaniu przepisów Rozporządzenia. Jak wynika z pisma Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2010 r. (nr SPS-023-14928/10, stanowiącego załącznik do niniejszego pisma), warunek o nieprowadzeniu działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie środków na prowadzenie działalności gospodarczej miał na celu uniknięcie sytuacji, w której wnioskodawcy przed uzyskaniem statusu bezrobotnego likwidowaliby własne firmy, a następnie występowałiby o przyznanie środków z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej. Celem regulacji prawnych odnoszących się do braku wpisu w ewidencji działalności gospodarczej było zatem uniknięcie nieuczciwych wnioskodawców, którzy pod pozorem bezrobotności uzyskiwaliby dofinansowanie na swój biznes.

Nie ulega wątpliwości, iż M.P. do takich osób nie należał, gdyż nie prowadził w ogóle działalności gospodarczej (a ta zarejestrowana 17 lat przed wnioskiem dotyczyła prowadzenia czego innego niż obecnie). Dzięki dofinansowaniu został osiągnięty cel przyznawanej pomocy ze środków publicznych, jakim jest stworzenie nowych miejsc pracy na rynku. Co więcej, jak stwierdza samo Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ww. piśmie, na gruncie prawa polskiego przyjęto, że spełnienie warunku nieprowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku będzie oznaczało nieposiadanie przez bezrobotnego w ww. okresie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Tak samo jak ustawodawca, założył M.P., zapominając o wpisie sprzed 17 lat nigdy nie wykonywanej działalności gospodarczej.

Miejski Urząd Pracy przyjął ścisłą interpretację oświadczenia M.P., która nie zakłada badania, czy wpis w ewidencji jest zgodny z rzeczywistym stanem faktycznym – czy wnioskodawca rzeczywiście prowadził działalność gospodarczą w ciągu roku przed złożeniem wniosku. Skoro strony umowy różnie rozumiały treść złożonego oświadczenia woli, to za prawnie wiążące – zgodnie z kombinowaną metodą wykładni – należy uznać znaczenie oświadczenia woli ustalone według wzorca obiektywnego. Potwierdza to nakaz zawarty w art. 65 § 1 k.c., aby oświadczenia woli tłumaczyć tak, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których zostało złożone, zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje. W świetle cytowanego powyżej stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej interpretacja oświadczenia o braku wpisu w ewidencji może być rozumiana jako brak prowadzenia działalności gospodarczej. Taki był cel wprowadzenia przez Rozporządzenie tego wymogu jako składnika umowy o dofinansowanie. Taki też jest cel aktu nadrzędnego – ustawy o promocji zatrudnienia. Nie bez znaczenia są też okoliczności, w jakich M.P. składał oświadczenie załączone do wniosku o dofinansowanie i zawierał umowę – był bezrobotny, nie był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Rejonowy powinien był wziąć powyższe okoliczności pod uwagę i dokonać takiej wykładni przepisów prawa i postanowień umowy, która doprowadziłaby do urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasad współżycia społecznego.

### **Działanie w zaufaniu do organów państwa**

Pozwany działał w zaufaniu do organów państwa, które konsekwentnie traktowały go jako osobę nieposiadającą wpisu w CEIDG. Status osoby bezrobotnej został mu przyznany w dniu 9 stycznia 2014 r. przez powoda – Miejski Urząd Pracy w Olsztynie. Dopiero jako osoba bezrobotna pozwany mógł bowiem skorzystać

z instrumentów przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia. Na etapie rejestracji w urzędzie pracy nie otrzymał informacji, że istnieją jakiegokolwiek przeciwwskazania do przyznania mu statusu osoby bezrobotnej. Działając zatem w przeświadczeniu, że jako posiadacz statusu osoby bezrobotnej spełnia ustawowe kryteria, w dniu 22 stycznia 2014 r. złożył wniosek o dofinansowanie na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Po niespełna 4 miesiącach, Miejski Urząd Pracy w Olsztynie umowę wypowiedział.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich takie działanie organu budzi wątpliwości z punktu widzenia naruszenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania „(...) opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne” (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Istota tego bezpieczeństwa tkwi w tym, że wszelka prawodawcza działalność państwa powinna umożliwiać jednostce przewidywanie działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Zdaniem Trybunału, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki powinny być rozumiane nie w aspekcie pewności prawa odnoszącego się do względnej stabilności porządku prawnego związanego z zasadą legalności, lecz pewności prawa rozumianej „(...) jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wskazany wyżej wyrok w sprawie o sygn. akt P 3/00).

Trybunał podkreślił też, że „(...) zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, por. wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 4/11 i wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11). Do konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa nawiązuje wprost art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, dalej: „**k.p.a.**”).

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na służebną rolę administracji wobec obywatela (wyroki z dnia 18 grudnia

2007 r., sygn. akt SK 54/05; z dnia 17 czerwca 2003 r., sygn. akt P 24/02). Na organach administracji spoczywają obowiązki informacyjne wobec zainteresowanych. Stosownie do treści art. 9 k.p.a., „organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.”

Przenosząc powyższe rozważania natury ogólnej na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że pozwany działał w zaufaniu do organów państwa. Zasady przyznania statutu osoby bezrobotnej wynikają przede wszystkim z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia. Uznanie za osobę bezrobotną następuje w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że organ, w tym wypadku działający za Prezydenta Miasta Olsztyn – Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, powinien dokładnie wyjaśnić stan faktyczny. Zgodnie z regułami postępowania administracyjnych, a przede wszystkim zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), organy administracji publicznej „podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Ustalenie zatem w dniu 9 stycznia 2014 r. przez organ, czy osoba posiada wpis do CEIDG nie powinno napotykać na żadne utrudnienia, skoro prowadzenie rejestru przedsiębiorców osób fizycznych ustawodawca powierzył Ministrowi Gospodarki, do którego w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r. gminy zobowiązane były przekazać wpisy z gminnej ewidencji działalności gospodarczej (EDG). CEIDG prowadzona jest w formie bazy elektronicznej, do której mają dostęp nie tylko organy państwa, lecz wszyscy zainteresowani. Z edytowalnego raportu CEIDG wynika natomiast jednoznacznie, że M.P. rozpoczął działalność w dniu 25 marca 1998 r., w tym samym dniu zaprzestał jej wykonywania, lecz nie wykreślił jej ani nie wnosił o jej zawieszenie. W konsekwencji, Miejski Urząd Pracy, przy zachowaniu standardów państwa prawnego, powinien wyjaśnić te wątpliwości a przy braku spełnienia przesłanek - nie powinien zarejestrować M.P. jako osoby bezrobotnej.

Za naruszające standardy zaufania obywatela do państwa należy także uznać działania urzędu pracy przy zawieraniu umowy o dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej. Należy zgodzić się w tym miejscu z pełnomocnikiem pozwanych, że Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, mając ponad 1,5 miesiąca na dokładną analizę wniosku o dofinansowanie oraz załączników, nie dokonał rzetelnej jego weryfikacji.

W konsekwencji należy uznać, że obecna niekorzystna sytuacja pozwanych jest bezpośrednim wynikiem działania organów państwa.

Wskazane wyżej działanie powoda, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powinno być przedmiotem wszechstronnego rozważenia przez sąd w niniejszej sprawie. Tymczasem sąd pierwszej instancji nie zbadał i nie rozważył, czy działania organu – urzędu pracy – przyczyniły się do obecnej sytuacji pozwanych. Zauważyć należy, że dopiero po zarejestrowaniu działalności gospodarczej i rozpoczęciu jej prowadzenia, po upływie kilku tygodni powód dokonał dokładnego badania złożonych przez pozwanego M.P. dokumentów przy wniosku o dofinansowanie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istotnymi w sprawie mogą okazać się także okoliczności, w jakich doszło do zarejestrowania i zaprzestania wykonywania działalności w 1998 r. przez M.P. Ważne mogą być również ustalenia, czy wpis pozostający w CEIDG nie wynika z omyłki organów ewidencyjnych. Natomiast sąd pierwszej instancji jednoznacznie negatywnie ocenił postawę pozwanego, przypisując mu niedbalstwo i zaniedbania, natomiast zupełnie pominął sposób działania powoda.

Zwrócić należy także uwagę na fakt, że data rozpoczęcia działalności gospodarczej została określona na dzień 25 marca 1998 r. W tej samej dacie nastąpiło też zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej. Sąd pierwszej instancji pominął przy tym fakty ustalone – co prawda – w późniejszych pismach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) i Naczelnika Urzędu Skarbowego w Olsztynie (dalej: NUS), lecz odnoszących się do okresu, w którym pozwany po raz pierwszy zarejestrował działalność gospodarczą. ZUS w piśmie z dnia 2 czerwca 2014 r. wskazał, że w dniu 24 marca 1998 r. M.P. przedłożył w tutejszym oddziale ZUS zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej nr 27105 z dnia 11 marca 1998 r. z datą rozpoczęcia od 25 marca 1998 r. Naddo, w dniu 16 kwietnia 1998 r. złożył oświadczenie, że nie rozpoczął prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast NUS w zaświadczeniu z dnia 15 maja 2014 r. stwierdził, że wnioskodawca w 1998 r. zlikwidował działalność gospodarczą z dniem jej rozpoczęcia, tj. 25 marca 1998 r. Wnioskodawca nie deklarował też przychodów z działalności gospodarczej za 1998 r.

Przypomnieć należy, że obowiązująca w 1998 r. ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324), pod rządami której pozwany M.P. rejestrował działalność gospodarczą, nie przewidywała możliwości zawieszenia działalności gospodarczej bez konieczności jej wyrejestrowania. W art. 19 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy, przewidziana została natomiast instytucja wykreślenia wpisu, w przypadku zawiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast sąd pierwszej instancji nie dokonał ustaleń, czy złożone w NUS i ZUS zawiadomienia przez M.P. nie powinny być przekazane przez organy według właściwości do organu ewidencyjnego działalności gospodarczą, skoro w rejestrze ujawniana była informacja o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej.

Zgodnie bowiem z treścią art. 65 § 1 k.p.a., jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie.

Z powyższego wynika, że pozwany M.P., dbając o swoje interesy, podjął działania wobec organów państwa, informując je o zaprzestaniu wykonywania działalności, a właściwie o jej niepodjęciu. Po kilkunastu latach mógł pozostawać w przeświadczeniu, że skoro nigdy nie prowadził działalności gospodarczej i poinformował o tym stosowane organy, jego wpis nie jest aktualny. Zwracając się natomiast do urzędu pracy mógł oczekiwać, że organ będzie prowadził jego sprawy zgodnie ze standardami wynikającymi przede wszystkim z Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można przy tym podzielić opinii Sądu Rejonowego, że bez znaczenia jest fakt nieusunięcia wpisu działalności gospodarczej pozwanego z urzędu, mimo istnienia takiego obowiązku. Skoro pozwany działał w zaufaniu do obowiązujących przepisów prawa oraz zaufaniu do organów państwa, mógł zasadnie przypuszczać, że wpis nieprowadzonej nigdy działalności został dawno wykreślony.

W tej sytuacji, obarczenie negatywnymi konsekwencjami jedynie strony pozwanej, gdy działania organów budzą wątpliwości, nie może zostać usankcjonowane w demokratycznym państwie prawnym przez organy władzy sądowniczej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sprawa jest przykładem, iż ścisła wykładnia przepisów prawa oraz postanowień umownych, bez analizy ich celu, może prowadzić do orzeczeń nie tylko niewłaściwych z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, ale także niekorzystnych z punktu widzenia interesu państwa. M.P., bezrobotny, który dzięki środkom publicznym założył firmę i z powodzeniem prowadzi działalność gospodarczą, powinien zdaniem powoda zwrócić dofinansowanie i ponownie stać się bezrobotnym, z powodu wpisu sprzed 17 lat nigdy nie wykonywanej działalności gospodarczej, o której zapomniał. Powód nie odniósł się do faktu, iż organy państwa – w zaufaniu do których działa przecież obywatel zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji – również nie zauważyły wpisu działalności M.P. z 1998 r. i konsekwentnie traktowały go jako osobę takiego wpisu nieposiadającą.