

ZASADY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Teoria, praktyka, orzecznictwo

redakcja naukowa
Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakala

MONOGRAFIE

ZASADY W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Teoria, praktyka, orzecznictwo

redakcja naukowa
Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakąła

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 października 2017 r.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

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 SA, 2018

ISBN 978-83-8107-768-2

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

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
---------------------	----

CZĘŚĆ I

ZASADY PRAWA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Małgorzata Stahl

Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne	25
---	----

Zofia Duniewska

Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa	32
--	----

Eliza Komierzyńska-Orlińska

Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego	45
--	----

Marcin Kamiński

Normy-zasady prawa administracyjnego i ich konkretyzacja	59
--	----

1. Normy-reguły i normy-zasady w ogólnej teorii prawa
2. Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne ...
3. Zagadnienie konkretyzacji norm-zasad prawa administracyjnego
4. Uwagi końcowe

Piotr Ruczkowski

Zasada nadrzędności prawa międzynarodowego nad prawem krajowym w systemie zasad prawa administracyjnego	72
--	----

1. Wprowadzenie
2. Zagadnienia szczegółowe
3. Konkluzje

Jerzy Parchomiuk

Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego	84
--	----

1. Wprowadzenie – uwagi metodologiczne i terminologiczne
2. Nadużycie prawa a zasada demokratycznego państwa prawnego

3. Nadużycie prawa a zasada praworządności	87
4. Nadużycie prawa a zasada pewności prawa	91
5. Nadużycie prawa a zasada harmonizowania interesu publicznego i interesu jednostki	93
6. Nadużycie prawa a zasada proporcjonalności	94
7. Zasada równości i sprawiedliwości	96
8. Zasada ochrony zaufania	98
9. Podsumowanie	101

Krystian Ziemiński

Weryfikacja zasad prawa administracyjnego	103
--	------------

Matej Horvat, Mária Srebalová, Mária Havelková

Principles of Administrative Penalty in the Statutory Law of the Slovak Republic	118
1. Administrative penalty legislation in the Slovak Republic	118
1.2. Concept of the terms „criminal charge” and „criminal nature”	120
1.3. Nature of the administrative offences in the Slovak Republic	121
1.4. Criminal principles in the administrative punishment	122
2. Case-law of courts on the criminal principles in the administrative punishment	123
2.1. Criminal nature of the administrative offences	123
2.2. Judicial review (full jurisdiction, rule of law – separation of powers)	124
2.3. <i>Ne bis in idem</i>	126
2.4. Presumption of innocence and <i>in dubio pro reo</i>	127
2.5. <i>Nemo tenetur se ipso accusare</i>	128
3. Principles of the administrative punishment in the legislation of the Slovak Republic	128
3.1. Principle <i>nullum crimen/nulla poena sine lege</i>	129
3.2. Principle <i>ne bis in idem</i>	131
3.3. Right to appeal	132
4. Conclusions	134
Bibliography	134

CZĘŚĆ II

ZASADY W PRAWIE USTROJOWYM

Iwona Niżnik-Dobosz

Zasady ustroju polskiej administracji publicznej	139
1. Wprowadzenie	139
1.1. Pojęcie i klasyfikacja zasad	139
1.2. Zasady ustrojowe	140

2. Zasady ustroju (ustrojowe) administracji publicznej wobec zasad ustroju politycznego oraz zasad technicznych	141
3. Ograniczenia zasad ustroju administracji przez przedmiotowe wyodrębnianie ustrojowego prawa administracyjnego	142
3.1. Przedmiotowe ujęcie ustrojowego prawa administracyjnego	142
3.2. Opisowe zasady ustrojowego prawa administracyjnego	142
4. Prawne zasady ustroju a prawne zasady organizacji administracji publicznej	143
5. Prawne zasady ustroju administracji publicznej	144
5.1. Forma państwa, ustrój terytorialno-prawny	144
5.2. Zasady ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji RP a zasady ustroju administracji publicznej – typu zasad ustroju państwa	145
5.3. Zasady ustroju administracji publicznej stanowiące rozwinięcie zasad ustroju administracji typu zasada ustroju państwa	149
5.4. Prawne zasady organizacji administracji publicznej	151
6. Podsumowanie	154

Michał Kasiński

Zaufanie do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego	156
--	------------

Łukasz Buczkowski

Instrumenty wdrażania idei dobrej administracji na gruncie zasady parlamentarnego systemu rządów	165
---	------------

Ewa Olejniczak-Szałowska

O zasadzie sprawności działania administracji – uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego	185
1. Zagadnienia wstępne	185
2. Pojęcie i cechy działania sprawnego w ujęciu prakseologicznym	187
3. Prakseologiczne dyrektywy (wytyczne) działania sprawnego	190
4. Uwagi końcowe	193

Rafał Budzisz

Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	195
1. Wprowadzenie	195
2. Zasada sprawności	196
3. Płaszczyzny działania organów stanowiących samorządu terytorialnego	197
4. Czynniki wpływające na sprawność działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	198

5. Kolidacja zasad	202
6. Podsumowanie	203

Agnieszka Żywicka

Aktualny model struktur administracji niezespólonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce	205
1. Wprowadzenie	205
2. Pojęcie sprawności działań administracji publicznej	206
3. Istota niezespólonej administracji publicznej – uwarunkowania prakseologiczne	207
4. Organy niezespólonej administracji rządowej i ich prawne determinanty	209
5. Powiązania prawne między rządową administracją zespóloną i niezespólą w kontekście sprawności	211
6. Podział administracyjny kraju a sprawność działań administracji niezespólonej	213
7. Podsumowanie	215

Anna Gross

Zasady konsultacji społecznych w prawie administracyjnym	217
---	------------

Michał Ulasiewicz

Zasada jawności administracyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego	228
1. Uwagi wstępne	228
2. Jawność obrad organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego	230
3. Dostęp do dokumentów	234
4. Jawność finansów samorządu terytorialnego	237
5. Jawność oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy samorządowych	239
6. Uwagi końcowe	241

Mateusz Karciarz

Zasada jawności w działalności organów uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego	242
1. Wprowadzenie	242
2. Normatywne podstawy zasady jawności	243
3. Jawność działalności organów jednostek samorządu terytorialnego	246
4. Jawność posiedzeń organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	247
5. Pozostały zakres przedmiotowy zasady jawności	250
6. Ograniczenia jawności	251
7. Podsumowanie	254

Dominik Kościuk

Zasada informowania w kontekście prawa administracji elektronicznej	255
1. Wstęp	255
2. Istota zasady informowania	256
3. Pojęcie prawa administracji elektronicznej	262
4. Wybrane regulacje normatywne wzmacniające zasadę informowania w prawie e-administracji	262
5. Zakończenie	266

Konrad Kędzierski

Hierarchiczność jako podstawowa zasada organizacji w Policji	267
1. Uwagi wstępne	267
2. Hierarchiczność w Policji	271
3. Podsumowanie	278

CZĘŚĆ III

ZASADY W PRAWIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Artur Krakala

Zasada godności człowieka – wybrane zagadnienia	281
1. Koncepcje i geneza godności człowieka	281
2. Podstawy prawne godności człowieka	283
3. Godność człowieka w prawie polskim	285
4. Poszanowanie i ochrona godności człowieka	289
5. Podsumowanie	292

Mirosław Wincenciak

O respektowaniu zasad prawa na przykładzie świadczeń opiekuńczych	294
1. Wstęp	294
2. Naruszenia zasad prawa przez ustawodawcę	295
2.1. Zasada równości	295
2.2. Zasada poprawnej legislacji	298
2.3. Zasada ochrony praw nabytych oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego prawa	299
3. Respektowanie zasad prawa w procesie stosowania prawa	301
Zasady: równości, pogłębiania zaufania do państwa i stanowionego prawa, informowania	301
4. Zakończenie	304

Ryszarda Michalska-Badziak

Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej	306
--	-----

Przemysław Wilczyński

Dobro człowieka jako zasada administracyjnoprawnych regulacji przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu i jego skutkom	317
1. Wprowadzenie	317
2. Problemy alkoholowe	319
3. Ingerencja państwa w sferę problemów alkoholowych a wolność człowieka	323
4. Ingerencja państwa w sferę problemów alkoholowych a wolność gospodarcza	326
5. Reglamentacja alkoholowa jako instrument realizacji dobra człowieka dotkniętego problemami alkoholowymi	328
6. Zakończenie	333

CZĘŚĆ IV

ZASADY W PRAWIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO, PRAWIE BUDOWLANYM I PRAWIE GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

Marta Woźniak

O potrzebie wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	339
1. Wprowadzenie	339
2. Przestrzeń jako wartość	341
3. Ustawowy sposób artykulacji wartości	343
4. Cechy charakterystyczne wartości planowania przestrzennego	344
5. Wnioski końcowe i uwagi <i>de lege ferenda</i>	348

Jacek Jaworski

Zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym	350
--	-----

Łukasz Stelmaszczyk

Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych	361
1. Wprowadzenie	361
2. Skuteczność rozwiązań prawnych w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych	363
3. Skuteczność <i>lex specialis</i> o charakterze materialnoprawnym w realizacji inwestycji infrastrukturalnych	364
4. Skuteczność <i>lex specialis</i> o charakterze procesowym w realizacji inwestycji infrastrukturalnych	368
5. Sprawność w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących publicznych inwestycji infrastrukturalnych	374
6. Podsumowanie	377

Sławomir Pawłowski

Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.	379
1. Zasady ogólne prawa administracyjnego	379
2. Zasada zaufania jednostki do państwa jako jedna z zasad ogólnych prawa administracyjnego	381
3. Artykuł 98 u.g.n. a władztwo planistyczne gminy	383
4. Zastosowanie instytucji zwrotu wyłączonej nieruchomości do odwrócenia skutków podziału nieruchomości w trybie art. 98 u.g.n. w przypadku zmiany planu i niezrealizowania drogi publicznej	386
5. Podsumowanie	389

Łukasz Kamiński

Konstytucyjna zasada ochrony własności a administracyjnoprawna ochrona obszarów uzdrowiskowych	392
---	-----

Maciej Kruś

Zasady w Prawie budowlanym	405
1. Wprowadzenie	405
2. Zasady prawa w obu ujęciach	407
3. Zasady w ujęciu klasycznym	409
4. Zasady w ujęciu koncepcji R. Alexy'ego	411
5. Wnioski	413

Ewelina Dziuban, Mariusz Kotulski

Dobre sąsiedztwo jako norma-reguła	414
---	-----

Anna Ostrowska

Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym – zasada prawa czy ornament?	430
1. Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym w świetle doktrynalnych koncepcji zasad prawa	430
2. Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w ujęciu dyrektywalnym (modelowym)	433
3. Zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w ujęciu opisowym (konkretnym)	438
4. Podsumowanie	447

CZEŚĆ V ZASADY W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Anna Haładyj

Skuteczność prawa ochrony środowiska wobec dezintegracji jego zasad ogólnych	451
1. Pojęcie zasady prawa w teorii prawa i jego przełożenie na prawo ochrony środowiska	451
2. Kluczowe cechy współczesnego prawa ochrony środowiska – dekodyfikacja i dekonsolidacja	458
3. Skutki dezintegracji zasad ogólnych prawa ochrony środowiska	460

Piotr Korzeniowski

Wybrana problematyka zasady prewencji jako podstawy wykładni pojęcia przedsięwzięcia w procedurze indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko	463
1. Wprowadzenie	463
2. Procedura ocen oddziaływania na środowisko	464
3. Zasada prewencji	467
4. Zapobieganie szkodliwym oddziaływaniom na środowisko w związku z realizacją przedsięwzięcia	468
5. Wydanie decyzji środowiskowej dla zrealizowanego przedsięwzięcia	472
6. Podsumowanie	475

Anna Barczak, Adrianna Ogonowska

Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów	476
1. Uwagi wstępne	476
2. Pojęcie i istota zasady proporcjonalności	477
3. Rola zasady proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów	479
4. Uwagi końcowe	484

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Zasada <i>ne bis in idem</i> w prawie ochrony środowiska? Uwagi na tle postulatu recypowania zasady dla sankcji administracyjnych w ochronie środowiska oraz zbiegu odpowiedzialności karnej z administracyjną	485
---	------------

Artur K. Modrzejewski

Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpady promieniotwórcze wśród odpadów komunalnych	496
1. Wstęp	496
2. Zasada „zanieczyszczający płaci”	497
3. Zdarzenie radiacyjne	498

4. Władztwo nad odpadem komunalnym	500
5. Odpady radioaktywne wśród odpadów komunalnych	502
6. Wnioski	503

Elżbieta Wituska

W kierunku centralizacji? Kilka uwag natury organizacyjno-prawnej na gruncie proponowanych reform systemowych w zakresie zespolenia administracyjnego na przykładzie służb ochrony środowiska	505
--	------------

CZĘŚĆ VI ZASADY PRAWA W INNYCH DZIEDZINACH PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Agnieszka Wilczyńska

Aksjologia zasady stabilizacji nazwisk	523
1. Wprowadzenie	523
2. Nazwisko jako wartość osobowa	527
3. Nazwisko jako wartość rodowa	534
4. Nazwisko jako wartość ogólnospołeczna	539
5. Zakończenie	541

Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski

Zasady prawa żywnościowego	545
1. Zagadnienia wstępne	545
2. Pojęcie zasady w prawie	547
3. Zasady prawa żywnościowego	548
3.1. Zasada regulacji łańcucha żywnościowego od produkcji pierwotnej do konsumenta finalnego	549
3.2. Zasada odpowiedzialności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze za zapewnienie bezpieczeństwa żywności i pasz	550
3.3. Zasada śledzenia (<i>traceability</i>)	552
3.4. Zasada analizy ryzyka	554
3.4.1. Pojęcie ryzyka	554
3.4.2. Analiza ryzyka	556
2.4.2.1. Ocena ryzyka	557
2.4.2.2. Zarządzanie ryzykiem	561
2.4.2.3. Informowanie o ryzyku	564
3.5. Zasada ostrożności	564
3.6. Zasada informowania	567
4. Zakończenie	570

Monika Majak

Zasada wolności gospodarczej a działalność związana z obrotem produktami leczniczymi	572
---	------------

Anna Fogel

Zasada powszechnej ochrony zabytków	584
1. Wprowadzenie	584
2. Pojęcie zabytku	584
3. Zasada powszechnej ochrony zabytków bez względu na stan zachowania	587
4. Znaczenie powszechnej ochrony zabytków dla uwarunkowań prawnych ochrony dóbr kultury niebędących zabytkami	590
5. Uwagi końcowe	592

Adrian Misiejko

Zasady prawne regulujące organizowanie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym przez jednostki samorządu terytorialnego	593
1. Wprowadzenie	593
2. Zasady prawa	595
3. Zasada konkurencji regulowanej i zasada względnego uprzywilejowania operatorów	596
4. Zasada zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego ...	598
5. Zasady niedyskryminacyjne	599
6. Próba wskazania zasady naczelnej	600
7. Wnioski	601

Anna Lichosik

Zasada administracyjnego nadzoru nad rynkiem kapitałowym	605
1. Wprowadzenie	605
2. Zasady prawa	605
3. Aksjologia prawa rynku kapitałowego	608
4. Zasady prawa rynku kapitałowego	609
5. Zasada administracyjnego nadzoru	612
5.1. Zakres podmiotowy nadzoru KNF	614
5.2. Zakres przedmiotowy nadzoru KNF	616
6. Podsumowanie	617

CZĘŚĆ VII

ZASADY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Jan Olszanowski

Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej	621
1. Uwagi ogólne	621
2. Treść zasady praworządności	624
3. Zasada praworządności w orzecznictwie sądowym	628
4. Podsumowanie	631

Anna Ważbińska-Dudzińska

Zasada zaufania do organów państwa a konsekwencje błędnych pouczeń strony w postępowaniu administracyjnym	632
--	-----

Paulina Ura, Ewa Kubas

Realizacja zasady przekonywania w postępowaniu administracyjnym	641
1. Uwagi ogólne	641
2. Zasada przekonywania a zasada zaufania do organów państwa	642
3. Realizacja zasady przekonywania w toku postępowania administracyjnego	643
4. Realizacja zasady przekonywania poprzez uzasadnienie decyzji administracyjnej	645
5. Znaczenie zasady przekonywania w warunkach uznania administracyjnego i luzu decyzyjnego administracji	648
6. Zasada przekonywania w postanowieniach organu administracji publicznej	651
7. Realizacja zasady przekonywania w toku zawierania ugód administracyjnych	652
8. Podsumowanie	654

Katarzyna Celińska-Grzegorzczak

Realizacja zasady przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym	655
--	-----

Alina Miruć

Zasada wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej	665
1. Zagadnienia wprowadzające	665
2. Zasady ogólne pomocy społecznej	668
3. Istota zasady wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania w ogólności i w odniesieniu do postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej	670

4. Terminowość załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej jako realizacja zasady wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania673
5. Podsumowanie675

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Zasada trwałości decyzji w postępowaniach administracyjnych zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej	677
1. Uwagi wstępne	677
2. Zasada trwałości decyzji w Kodeksie postępowania administracyjnego i prawie unijnym	678
3. Tryby uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych w projektach kodyfikacji postępowania administracyjnego Unii Europejskiej	681
4. Tryby uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznych w unijnych aktach sektorowych	685
5. Podsumowanie	691

Wojciech Piątek

Znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wybranych ustawach z zakresu prawa administracyjnego	693
1. Wprowadzenie do rozważań	693
2. Obowiązki zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego na obszarze administracyjnego postępowania egzekucyjnego	694
3. Obowiązki zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej	697
4. Obowiązki zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę	699
5. Podsumowanie	700

Paulina Bieś-Srokosz

Zasady Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy agencji rządowych	702
1. Wstęp	702
2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego a przepisy ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	703
3. Odstąpienie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od obowiązku doręczenia decyzji administracyjnej stronie	704
4. Rozważania nad zasadnością odstąpienia od zasady pisemności i doręczenia pism w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	707

Magdalena Strożek-Kucharska

Zasady prawa stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji	709
1. Wprowadzenie	709
2. Definiowanie pojęcia zasad prawa	711
3. Zasady prawa zawarte w Konstytucji RP, a stosowane w egzekucji administracyjnej	718
4. Zasady prawa wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego stosowane w egzekucji administracyjnej	720
5. Zasady prawa wynikające z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	723
6. Zasady prawa wynikające z ustaw szczególnych modyfikujące ogólne zasady stosowane w egzekucji administracyjnej	723
7. Podsumowanie	725

CZĘŚĆ VIII

ZASADY W POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Renata S. Lewicka, Marek Lewicki

Konstytucja a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego	729
--	------------

Konrad Łuczak

Zasady stosowania prawa przez sądy administracyjne a pragmatyzm prawny ..	739
1. Uwagi wprowadzające	739
2. Zarys pragmatyzmu prawnego	741
Najlepsze konsekwencje	743
Teraźniejszość i przyszłość	744
Empiryzm	745
Sytuacyjność	745
Praktyczne rozumowanie	746
3. Kilka uwag o stosowaniu prawa materialnego przez sądy administracyjne	747
4. Pragmatyczne spojrzenie na zasady stosowania prawa	748
5. Uwagi końcowe	753

Magdalena Sieniuc

Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym	755
--	------------

Ewa Wójcicka

Zasada informacji procesowej jako przejaw rzetelnego postępowania sądownoadministracyjnego	764
1. Wprowadzenie	764
2. Istota i funkcje zasady informacji procesowej	765

3. Zakres podmiotowy	768
4. Realizacja zasady udzielania informacji prawnej	769
5. Forma udzielanych pouczeń	773
6. Konsekwencje naruszenia zasady informacji procesowej	774
7. Podsumowanie	775

Jakub Polanowski

Anonimizacja orzeczeń sądów administracyjnych w kontekście zasady jawności postępowania sądowoadministracyjnego	777
--	------------

Bibliografia	793
---------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
- KPP UE – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta 7.12.2000 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- reg. sejm. – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
- u.n.r.k. – ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1480)

u.o.	–	ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.)
u.o.d.o.	–	ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922)
u.o.i.f.	–	ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1768 ze zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)
u.p.s.	–	ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
u.s.d.g.	–	ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875)
u.s.k.ś.	–	ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
u.u.i.ś.	–	ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
u.w.a.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.)
z.f.o.h.p.	–	zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z 16.12.2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (Dz.Urz. KGP poz. 99 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Admin.	–	Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka
Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL	–	Acta Universitatis Lodziensis
AUWr	–	Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GSiA	–	Gazeta Samorządu i Administracji
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
HZNPCz	–	Humanistyczne Zeszyty Naukowe. Prawa Człowieka

IPP TBSP UJ	–	Internetowy Przegląd Prawniczy Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ
KPP	–	Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
OMT	–	Organizacja, Metody, Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna i Pracy
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OŚP	–	Ochrona Środowiska. Przegląd
OŚPiP	–	Ochrona środowiska. Prawo i Polityka
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŚ	–	Prawo i Środowisko
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
PPW	–	Prawo Papierów Wartościowych
Prz. Leg.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
PS	–	Przegląd Sądowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SI	–	Studia Iuridica
SIL	–	Studia Iuridica Lublinensia
SP	–	Studia Prawnicze
SPE	–	Studia Prawno-Ekonomiczne
SPP	–	Studia Prawa Publicznego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUŁ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
ZNUW _r	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne

ARiMR	-	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GIOŚ	-	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
KNF	-	Komisja Nadzoru Finansowego
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
PARP	-	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
PE	-	Parlament Europejski
RIPOK	-	Regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości UE
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny

CZĘŚĆ I

ZASADY PRAWA – ZAGADNIENIA OGÓLNE

Małgorzata Stahl

Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne

Institucja zasad prawa, w tym m.in. zasad prawa administracyjnego, ma długą historię. Zasady te spełniają wiele doniosłych funkcji – służą m.in. ujednocnieniu praktyki tworzenia i stosowania prawa, w tym jego interpretacji. W bardziej rozbudowanym ujęciu wskazuje się jako podstawowe takie funkcje zasad prawa, jak:

- 1) funkcja wypełniania luk prawnych (bywa uznawana za najważniejszą);
- 2) wspomniana już funkcja interpretacyjna;
- 3) funkcja korygująca, dzięki której zasady mogą zmieniać i korygować źródła prawa pisanego;
- 4) funkcja kreacyjna (wiąże się z inspiracją dla prawodawców i z charakterem materialnego źródła prawa – jako przykład wskazuje się Kartę Praw Podstawowych)¹. W jeszcze innym ujęciu w odniesieniu do praw fundamentalnych (przez innych autorów i w orzecznictwie określanych jako zasady uniwersalne) wyróżniane są trzy ich funkcje: aksjologiczna, kompetencyjna (związana z oddziaływaniem na reguły uznania, reguły zmiany oraz reguły orzekania) oraz interpretacyjno-argumentacyjna². Niezależnie jednak od sposobu ujmowania zasad prawa i ich katalogów, mimo pewnych odrębności i różnych stopni szczegółowości, funkcje zasad są co do istoty zbliżone.

Pojęcie zasad prawa, ich istoty i rodzajów jest nadal przedmiotem sporów i dysput teoretycznoprawnych oraz w ramach dogmatyk prawniczych, jest badane na różnych płaszczyznach, używane w rozmaitych kontekstach i do różnych celów. Monografia *Zasady w prawie administracyjnym* stanowi głos w tej dyskusji. Liczba autorów i analizowanych przez nich kwestii, od ogólnych do szczegółowych, sprawia, że mogą one stanowić ważny głos w tych sporach i dysputach.

¹ Przyjmuję za A. Wentkowską, *Zasady wspólne dla państw członkowskich – u źródeł niepisanego ius commune europeaneum* [w:] *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik, Toruń 2007, s. 26.

² M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.

Różne są źródła zasad – są nimi poszczególne normy i ich grupy, konsekwencje norm (czyli działalność prawodawcy) oraz postulaty doktryny i praktyki, a także orzecznictwo sądowe. Normatywny charakter zasad prawa sprawia, że poza zasadami fundamentalnymi, których aksjologia zapewnia im większą trwałość, zasady oparte na ustawach mogą się zmieniać wraz ze zmianą prawa i z tego względu ich obowiązywanie nie ma cech stabilności. Określenie zasad prawa pozostaje niejednoznaczne, przypisuje się im zróżnicowany charakter, poddaje się je klasyfikacjom opartym na różnych kryteriach. Przedmiotem niniejszej monografii stały się zasady odnoszone do prawa administracyjnego. Poddawane analizie zasady są niejednolicie rozumiane nie tylko w doktrynie prawa administracyjnego, ale przede wszystkim w teorii i filozofii prawa, a także w doktrynach innych gałęzi prawa, i rozpatrywane z wielu punktów widzenia. Zdaniem K. Ziemskiego konstruowanie pojęcia zasad prawa, specjalnie na użytek prawa i nauki prawa administracyjnego, jest nieuzasadnione³, a koncepcja zasad powinna być wspólna dla całego systemu prawa. Jednolita koncepcja zasad systemu prawa nie rozwiąże jednak wszystkich problemów, jakie wiążą się z zasadami prawa administracyjnego, o rozległym przedmiocie i wielkiej liczbie źródeł prawa, o różnym charakterze. Zamieszczone w monografii opracowania potwierdzają to stanowisko. Obok zasad opartych na normach prawa administracyjnego bądź z nich wywodzonych do zasad znajdujących zastosowanie przy ich tworzeniu i stosowaniu zalicza się także m.in. zasady uniwersalne, podstawowe, wywodzone z norm prawa unijnego, międzynarodowego, zasady konstytucyjne oraz zasady wywodzone z norm należących do innych gałęzi prawa. Wśród poddanych analizie zasad prawa wyróżnia się na podstawie różnych kryteriów (m.in. charakter, zakres stosowania, rodzaje źródeł prawa, w których są sformułowane lub z których są wyprowadzane): zasady-normy i konsekwencje tych norm, zasady-postulaty, zasady-reguły i zasady-normy, zasady prawa unijnego, zasady ogólne (uniwersalne) i zasady szczegółowe, zasady konstytucyjne i zasady ustawowe, zasady systemu prawa, zasady poszczególnych gałęzi prawa i zasady wyprowadzane z poszczególnych ustaw lub ich części, zasady administracyjnego prawa materialnego, zasady ustroju administracji publicznej i zasady procedur administracyjnych, zasady dotyczące tworzenia prawa i zasady dotyczące stosowania prawa. Już to wyliczenie uwypukla trudności w określaniu charakteru, istoty i katalogu zasad uznawanych za zasady prawa administracyjnego. Trudności te pogłębia uniwersalność wielu z nich i zakres stosowania wykraczający poza materię prawa administracyjnego. Mimo sporów i trudności pojęcie zasad ogólnych prawa administracyjnego nie odbiega w istotny sposób od rozumienia zasad w teorii prawa i w innych gałęziach prawa.

Z refleksji Z. Duniewskiej⁴ wynika, że w nowszych opracowaniach pojęcie zasad prawa powiązane jest z normami prawnymi o szczególnym charakterze – wyrażającymi ogólne założenia aksjologiczne⁵, a w innych ujęciach z normami nakazującymi urzeczy-

³ K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 110 i n.

⁴ Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa*, w nin. monografii i powołane tam piśmiennictwo.

⁵ Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 70 i n.

wistnianie prawnie określonych wartości⁶ czy z normami, które znamionuje przede wszystkim szczególnie doniosłość aksjologiczna⁷ (szczególnie silne uzasadnienie aksjologiczne⁸). Już K. Ziemiński wskazywał, że termin „zasada” powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy zamierza się jej przypisać specjalne znaczenie⁹. Zasady prawa, mając wymiar aksjologiczny, nie tylko przyczyniają się do „dobrej legislacji” i prawidłowej interpretacji norm prawa, wyznaczają także ich cele i ukierunkowują ich wykonywanie. Rola zasad prawa jest zatem wielopłaszczyznowa, złożona, wynika z ich charakteru i przedmiotu oraz wartości, które ucieleśniają. Do wzrostu znaczenia zasad prawa, w tym zasad prawa administracyjnego, przyczyniły się także, w poważnym stopniu, ogólne, uniwersalne zasady prawa europejskiego (prawa wspólnotowego, obecnie unijnego) oraz pozostające w ścisłym związku z nimi, poddane ochronie, prawa człowieka. Uniwersalny charakter zasad prawa europejskiego i ich znaczenie w ustrojach demokratycznych sprawiają, że znajdują one zastosowanie w orzecznictwie sądów europejskich oraz sądów krajowych i również tam są określane w rozmaity sposób, charakteryzujący ich istotę: jako wspólne zasady prawa, generalne zasady prawa, podstawowe zasady prawa, powszechnie akceptowane zasady, prawa fundamentalne, generalne koncepcje prawa, powszechnie uznane zasady prawa, normy przyjęte we wszystkich systemach; są też uznawane za emanację uniwersalnych praw narodów cywilizowanych¹⁰. W zależności od przyjmowanej definicji zasady prawa bywają uznawane za część prawa obowiązującego, które musi być stosowane, bądź też za zasady, które dopiero są wytwarzane w toku orzekania¹¹. Do zasad podstawowych w prawie i orzecznictwie europejskim zalicza się m.in.: zasadę demokracji, zasadę państwa prawa¹², zasadę subsydiarności¹³, zasadę proporcjonalności¹⁴, zasadę prawa do sądu, zasadę równości (równości społecznej), zasadę praworządności, zasadę dobrej wiary, zasadę *res iudicata*, zasadę pewności prawa¹⁵, zasadę racjonalności i zasadę efektywności, zasadę „dobrej administracji”, zasadę ochrony zaufania i zasadę ochrony uzasadnionych interesów¹⁶. Włączenie takich podstawowych zasad do prawa krajowego (przy czym wiele z nich było już wcześniej, po 1989 r., obecnych w krajowym porządku prawnym) przyczyniło się nie tylko do wzbogacenia jego systemu, ale także do wzmocnienia ich oddziaływania na tworzenie i stosowanie prawa krajowego. Z. Kmiecik, dokonując rekonstrukcji

⁶ Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.

⁷ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, *Annales UMCS* 2013/1, s. 81; także M. Dybowski, *Prawa fundamentalne...*

⁸ Z. Pulka, *Podstawowe pojęcia prawa i prawodawstwa*, Poznań 2008, s. 45 i n.

⁹ K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa...*, s. 118.

¹⁰ A. Wentkowska, *Zasady wspólne dla państw członkowskich...*, s. 22 i n.

¹¹ To stanowisko przywołuje A. Wentkowska, *Zasady wspólne dla państw członkowskich...*, s. 29.

¹² Szerzej m.in. *Demokratyczne państwo prawa*, red. M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, Białystok 2014; *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruczkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015.

¹³ Z licznych prac poświęconych tej zasadzie określanej także jako zasada pomocniczości m.in. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

¹⁴ Szerzej A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrejonej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2009.

¹⁵ A. Kluczevska-Rupka, *Zasada pewności prawa w działaniu administracji Unii Europejskiej oraz jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej*, *SPP* 2014/1, s. 159 i n.

¹⁶ Szerzej w pracy: *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, red. C. Mik.

W książce omówiono ogólne, systemowe zasady prawa administracyjnego, ich charakter i znaczenie, a także konstrukcję nadużycia prawa. Monografia uwzględnia dokonane ostatnio zmiany dotyczące m.in. prawa administracji skarbowej, oświatowego, ochrony środowiska, budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Rozważaniom poddano m.in. zasady ustrojowe, zasady materialnego prawa administracyjnego oraz zasady proceduralne w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- konstrukcję nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego,
- zagadnienie zaufania do władz publicznych w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego,
- zasadę sprawności, zespolenia i hierarchiczności,
- instrumenty wdrażania idei dobrej administracji na gruncie zasady parlamentarnego systemu rządów,
- ideę dobrej administracji,
- zasadę ochrony godności człowieka i dobra człowieka,
- zasady prawa żywnościowego,
- zasadę wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania w sprawach z zakresu pomocy społecznej,
- zasadę powszechnej ochrony zabytków,
- zasady prawne regulujące organizowanie publicznego transportu zbiorowego,
- zasadę trwałości decyzji w postępowaniach administracyjnych zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej,
- anonimizację orzeczeń sądów administracyjnych w kontekście zasady jawności postępowania sądownoadministracyjnego.

Publikacja przeznaczona jest dla przedstawicieli nauki prawa, pracowników administracji publicznej, sędziów, adwokatów i radców prawnych. Będzie także cennym źródłem wiedzy dla studentów i doktorantów.



ZAMÓWIENIA:

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

