

SPRAWIEDLIWOŚĆ I ZAUFANIE DO WŁADZ PUBLICZNYCH W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa
Małgorzata Stahl
Michał Kasiński
Katarzyna Wlazlak

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SPRAWIEDLIWOŚĆ I ZAUFANIE DO WŁADZ PUBLICZNYCH W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

redakcja naukowa
Małgorzata Stahl
Michał Kasiński
Katarzyna Wlazlak

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego

Stan prawny na 1 sierpnia 2015 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

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 SA, 2015

ISBN 978-83-264-8257-1

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów / 15

Małgorzata Stahl

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające / 19

Część I

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych – zagadnienia ogólne / 29

Iwona Niżnik-Dobosz

Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym / 31

Agnieszka Wilczyńska, Przemysław Wilczyński

Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej / 50

Piotr Dobosz

Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym / 80

Jerzy Korczak

Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie / 98

Hanna Walczak, Paweł Witkowski

Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane / 115

Marcin Kamiński

Konstrukcja pojęciowa praw (słusznie) nabytych a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa w teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP / 128

Artur K. Modrzejewski

Wpływ prawotwórczej działalności Trybunału Konstytucyjnego na funkcjonowanie administracji publicznej a zaufanie do władz publicznych / 155

Andrzej Nałęcz

Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego / 167

Mariusz Kotulski

Sprawiedliwość i zaufanie do organów władzy publicznej a jednolitość orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego / 176

Krystyna Wojtczak, Marcin Princ

Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych / 189

Joanna Lemańska

Kilka uwag o aktualności triady Bernatzika / 207

Anna Ostrowska

Ochrona oczekiwań w prawie publicznym / 222

Łukasz Prus

Zasada ogólna ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej / 247

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Przewidywalność działań administracji jako warunek zaufania do władz publicznych / 259

Przemysław Zdyb

Instytucja uznania administracyjnego w kontekście zaufania obywateli do organów administracji publicznej / 274

Jerzy Parchomiuk

Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym / 288

Barbara Jaworska-Dębska

Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym / 316

Paweł Romaniuk

Istota partycypacji obywatelskiej w samorządzie terytorialnym elementem zarządzania i budowy zaufania do instytucji publicznych / 341

Marek Lewicki

Wejście w życie aktów prawa miejscowego w kontekście zasady zaufania do władz publicznych – zagadnienia wybrane na tle art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych / 354

Justyna Mielczarek

Otwarty katalog aktów prawa wewnętrznego a zasada zaufania do władz publicznych / 372

Maria Jędrzejczak, Lucyna Staniszevska

Pewność prawa a realizacja zasady zaufania do organów władzy publicznej / 383

Ewa Kotecka

Zasada subsydiarności jako przejaw sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych / 395

Część II

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w postępowaniu administracyjnym i egzekucyjnym w administracji / 409

Przemysław Kledzik

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w aspekcie zasad ogólnych postępowania administracyjnego / 411

Jacek Jaśkiewicz

O normatywności art. 8 k.p.a. / 423

Maria Grzymiśławska-Cybulska

Istota i znaczenie obowiązku prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej / 433

Magdalena Sieniuc

Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej na korzyść strony a zaufanie jednostki do organów władzy publicznej / 447

Jarosław Szatkowski

Sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego / 458

Anna Haładyj

Instytucja podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania z udziałem społecznym a zaufanie do władz publicznych / 474

Maciej P. Gapski

Brak lub błędne pouczenie co do terminu zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym ogólnym oraz podatkowym / 491

Lidia Klat-Wertelecka

Zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym / 505

Przemysław Ostojki

Zaufanie do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji / 522

Arkadiusz Cudak

Wady regulacji prawnych dotyczących właściwości organu wykonawczego gminy w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych / 531

Łukasz Krakowski

Zasada zaufania do władzy publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego / 550

Łukasz Dubiński

Uzasadnienie decyzji administracyjnej dyskwalifikującej dowody strony postępowania / 568

Marta Kopacz

Sytuacja prawna adresata decyzji dotkniętej wadą nieważności / 582

Jakub Rzymowski

Doręczenie za pomocą środków komunikacji elektronicznej a zaufanie uczestników postępowania do władz publicznych / 597

Część III

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w sferze finansowej i gospodarczej / 607

Rafał Sura

Zaufanie do podmiotów administracji finansowej w dobie kryzysu / 609

Eliza Kosieradzka

Komisja Nadzoru Finansowego jako instytucja zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i zaufania do systemu bankowego w Polsce / 622

Daniel Nowicki, Sławomir Peszkowski

Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego jako publicznoprawna forma ochrony zaufania na rynku finansowym / 636

Agnieszka Żywicka

Kontrola działalności gospodarczej a zaufanie przedsiębiorców do organów administracji publicznej. Uwagi na tle rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej / 650

Stefan Babiarz

Śmierć przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą – konsekwencje podatkowe w kontekście zasady sprawiedliwości / 664

Katarzyna Świąch-Kujawska

Zasada sprawiedliwości podatkowej a udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych / 676

Część IV

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w ochronie środowiska i w programowaniu rozwoju / 689

Piotr Korzeniowski

Sprawiedliwość ekologiczna w prawnej regulacji korzystania z zasobów środowiska / 691

Renata Lewicka, Joanna Wyporska-Frankiewicz

Zaufanie do legalności działań podjętych na podstawie decyzji – uwagi na tle art. 325 p.o.ś. / 709

Marcin Szewczak

Zaufanie do władz samorządowych w procesie programowania polityki rozwoju / 723

Katarzyna Właźlak

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w procedurze wyboru projektów w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych / 738

Ewa Cisowska-Sakrajda

Wymierzanie sprawiedliwości przez sądy administracyjne w sprawach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich / 752

Część V

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w sferze pomocy społecznej i w ochronie zdrowia / 773

Ryszarda Michalska-Badziak

Zasada zaufania obywateli do działań organów pomocy społecznej / 775

Dominika Cendrowicz, Anna Szalkiewicz

Interwencja kryzysowa jako zadanie publiczne służące umacnianiu poczucia sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych / 788

Ewa Olejniczak-Szałowska

Zaufanie do państwa i ochrona praw nabytych w kontekście ochrony praw osób niepełnosprawnych (refleksje na tle nowelizacji z dnia 23 października 2013 r. ustawy – Prawo o ruchu drogowym) / 802

Michał Chmielnicki

Zadania publiczne wykonywane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej jako przykład realizacji konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej / 821

Paulina Ilnicka-Jordan

Realizacja praw pacjenta z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli / 833

Agnieszka Kalinowska-Sługocka

Zaufanie do władz publicznych na przykładzie zapewnienia bezpieczeństwa produktów spożywczych i leczniczych / 852

Część VI

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w innych wybranych obszarach materialnego prawa administracyjnego / 869

Danuta Kurzyńska-Chmiel

Prawne regulacje dostępności oświaty w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej oraz ich wpływ na poziom zaufania jednostki do władz publicznych / 871

Maria Karcz-Kaczmarek

Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków / 886

Rafał Budzisz

Działalność straży gminnych (miejskich) a zaufanie mieszkańców do władz samorządowych gminy / 900

Dominik J. Kościuk

Naruszenie zasady zaufania do władz publicznych w sprawach dotyczących ustalania warunków zabudowy / 914

Paweł Dańczak

Legalność i praworządność a sprawiedliwość w stanowieniu aktów prawnych przez szkoły wyższe na tle ustalania kryteriów przyznawania świadczeń stypendialnych / 925

Łukasz Kamiński

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych / 936

Michał Kasiński

**Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych –
refleksje końcowe / 947**

Wybrana literatura / 961

Wykaz ważniejszych skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- KPP UE** Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE C 303 z 14.12.2007, s. 1)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)

- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- TUE** Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- ECR** European Court Reports
- EPS** Europejski Przegląd Sądowy
- ONSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPiUS** Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC** Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP** Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OTK ZU** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy
- PiP** Państwo i Prawo
- POP** Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
- Prok. i Pr.** Prokuratura i Prawo
- PUG** Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RPEiS** Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- ST** Samorząd Terytorialny
- ZNSA** Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

ZOTSiS Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości
i Sądu Pierwszej Instancji

Inne

CBOSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administra-
cyjnych

NSA Naczelny Sąd Administracyjny

SN Sąd Najwyższy

SPI Sąd Pierwszej Instancji

TK Trybunał Konstytucyjny

TS Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wprowadzające

Sprawiedliwość to pojęcie stale obecne w życiu społecznym, nierozwalnie związane z człowiekiem i jego godnością, ściśle wiążące się z prawem, dotykające wręcz jego istoty. Rolę sprawiedliwości w państwie najlepiej określa łacińska paremia *iustitia fundamentum regnorum*¹ („Sprawiedliwość jest ostoją państwa”). Według Arystotelesa sprawiedliwość jest uwieńczeniem wszystkich cnót i tym samym stanowi jedną z najważniejszych cnót dla każdego porządku społecznego².

Interdyscyplinarność i nieusuwalna niejednoznaczność tego pojęcia sprawia, że jest ono różnie rozumiane i nie daje się zamknąć w postaci akceptowalnej przez wszystkich definicji. Sprawiedliwość była i pozostaje niezmiennym przedmiotem zainteresowania wielu nauk, zwłaszcza szeroko pojętych nauk społecznych, a nie tylko prawnych. Wyrazem tego niesłabnącego zainteresowania jest niniejsza monografia.

Pojęcie sprawiedliwości analizowali wielcy filozofowie, badali prawnicy rzymscy i teoretycy prawa³, a formułowane przez nich definicje i wyróżniane kategorie oraz postacie sprawiedliwości pozostają nadal aktualne, ich wartość nie przemija, czego wyrazem mogą być znajdujące się w tej książce liczne odesłania do ich myśli i ustaleń (często formułowanych w postaci paremii). Ponadczasowość wypowiedzi w kwestii

¹ Łacińskie paremie w tekście podają za zbiorem *Sentencie łacińskie* w opracowaniu M. Dubińskiego, Wrocław 2004.

² H. Brighouse, *Sprawiedliwość*, Warszawa 2007, s. 7.

³ Między innymi C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, wyd. 2, Warszawa 2009; H. Brighouse, *Sprawiedliwość...*; D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000.

istoty sprawiedliwości i jej postaci jest wyrazem znaczenia, jakie nadała i nadaje jej społeczność.

Pojęcie sprawiedliwości ze swej istoty obejmuje pojęcie prawa⁴, a warunkiem koniecznym istnienia prawa pozostaje z kolei istnienie państwa. Te powiązania oraz niejednoznaczność pojęć „prawo” i „sprawiedliwość” sprawiają, że w filozofii i teorii prawa opisywane są różne kategorie sprawiedliwości, oparte na odmiennych przesłankach (m.in. sprawiedliwość zamienna (wymieniona) i rozdzielcza, sprawiedliwość rozdzielcza i wyrównawcza, sprawiedliwość dystrybucyjna i restrykcyjna, sprawiedliwość społeczna i sprawiedliwość prawna, sprawiedliwość formalna (abstrakcyjna) i konkretna). Sprawiedliwość ściśle wiąże się z prawem stanowionym i prawem stosowanym *in action*, choć się do niego nie ogranicza, odnieść ją bowiem można do wszelkich relacji międzyludzkich. Znane łacińskie paremie: *Iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletioem* („Według prawa natury słuszne jest, aby nikt nie bogacił się ze szkodą i krzywdą bliźniego”) oraz *Iure suo utendo nemini fiat iniuria* („Gdy się korzysta ze swego prawa, niech nikomu nie stanie się krzywda”) nadal pozostają jednymi z ważnych wyznaczników sprawiedliwości na etapie stanowienia i stosowania prawa. Inna słynna łacińska paremia – *Ius est ars boni et aequi* („Prawo jest sztuką umiejętności stosowania tego, co dobre i słuszne”) wskazuje kolejne, odmiennie ujęte determinanty sprawiedliwości – potrzebę wiedzy, umiejętności rozpoznania i stosowania tego, co dobre i słuszne.

Trudności⁵ w badaniu powiązań sprawiedliwości i prawa mają swoje źródła m.in. we wskazanej niedookreśloności obu pojęć, zmienności ich treści w zależności od miejsca i czasu (choć sama istota sprawiedliwości pozostaje niezmienna) oraz ujmowania z różnych punktów widzenia i przy zastosowaniu różnych kryteriów. Sprawiedliwość ma etyczno-moralne podstawy, jednocześnie pozostając pojęciem politycznym i normatywnym (w tym konstytucyjnym), zakotwiczonym także w prawie Unii Europejskiej⁶. Stanowi rodzaj klauzuli generalnej, nie-

⁴ W łacinie jest ono zawarte w samym zapisie literowym, bo *ius* stanowi część słowa *iustitia*. Zwraca na to uwagę m.in. S.J. Karolak, *Sprawiedliwość. Sens prawa. Eseje*, Kraków 2005.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Art. 2 i 3 ust. 2 TUE statuują system uniwersalnych wartości właściwych społeczeństwu opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, soli-

oznaczonej co do treści i odwołującej się do wartości, także tych, które są usytuowane poza prawem. Powszechnie najczęściej wiąże się ją z prawem karnym, choć oczywiście ma zastosowanie we wszelkich dziedzinach prawa i innych nauk społecznych.

Prawo administracyjne, podobnie jak prawo karne, należy do prawa publicznego. Na gruncie nauki prawa administracyjnego, a szerzej – nauk o administracji, do pojęcia sprawiedliwości – choć jest ono w niej obecne jako pojęcie prawne – zazwyczaj nie odwołuje się bezpośrednio, ale pośrednio i to najczęściej poprzez analizę norm prawnych, aktów i działań administracji uznawanych za zgodne lub niezgodne z przyjętymi kryteriami oceny. W ostatnich latach odnosi się je przede wszystkim do jednej z kategorii wyprowadzanych z pojęcia sprawiedliwości, czyli „sprawiedliwości proceduralnej”, która także ma znaczenie wykraczające poza prawo i postępowanie administracyjne.

Drugą z najczęściej wyróżnianych na płaszczyźnie prawa administracyjnego kategorii sprawiedliwości jest sprawiedliwość administracyjna, odnoszona głównie do rozstrzygnięć indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, bezpośrednio wiązana z funkcjonowaniem sądowej kontroli nad administracją publiczną⁷. Związek sprawiedliwości i prawa prowadzić musi do pytania, jakie prawo jest sprawiedliwe i jak oceniać „sprawiedliwość” poszczególnych norm tego prawa. Najczęściej odwołujemy się wtedy do wartości, które prawo (zwłaszcza materialne prawo administracyjne, ale także prawo proceduralne i ustrojowe) spełnia lub powinno spełniać. Jest to szczególnie trudne w prawie publicznym, bo właśnie do niego odnosi się twierdzenie, iż ustawy przedkładają dobro ogółu nad dobro jednostek (*Leges omnium salutem singulorum saluti anteponunt*), a stanowienie prawa jest władczym atrybutem państwa i podmiotów władzy publicznej, którym państwo przekazało część tego władztwa. To władztwo oznacza dopuszczalność działania jednostronnego, z urzędu, zabezpieczonego możliwością użycia szeroko rozumianego przymusu państwowego, obejmującego także nakładanie kar administracyjnych⁸.

darności oraz na równości kobiet i mężczyzn, a także zapewniają obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

⁷ Zob. A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne podstawy sprawiedliwości pomocy społecznej* w niniejszej monografii.

⁸ Zob. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – zagadnienia węzłowe* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011 i inne zawarte tam opracowania.

Współczesne przekonanie, mające jednak tysiącletnie korzenie, że rolą państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym prawa administracyjnego⁹, jest dążenie do dobra wspólnego, którego fundamentem jest godność osoby ludzkiej, zmienia relacje między państwem, prawem, społeczeństwem i jednostką. Kategorię sprawiedliwości prawnej (*iustitia legalis*) tradycyjnie odnoszono do zasady podporządkowaniem działania członków społeczeństwa dobru społecznemu (dobru ogółu, dobru wspólnemu¹⁰). Ponieważ nie ma zgody co do tego, czym jest prawo, dla oceny jego norm jako sprawiedliwych (lub niesprawiedliwych) stosowane są różne kryteria.

Przełomem w relacjach między podmiotami władzy publicznej (podmiotami administrującymi) a jednostkami stało się reaktywowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce i ustawowe wskazanie, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Wyrazem tej funkcji sądów administracyjnych są zawarte w niniejszej monografii liczne opracowania, w których analizowane są orzeczenia sądowe.

W literaturze sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne określane bywa jako „działalność polegająca na rozwiązywaniu sytuacji prawnych powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych, przez podmiot niezaangażowany w spór, który rozstrzyga te sytuacje wykorzystując środki przymusu państwowego”¹¹. Granicę oraz istotę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne określa Konstytucja w art. 184 w zw. z art. 177. Zgodnie z nim: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie

⁹ Z. Duniewska pisze, iż prawo administracyjne to ta gałąź, która sama będąc wartością i służąc innym wartościom, w największej mierze sprzyja urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji, dbającej o bezpieczeństwo i dobrobyt administrowanej wspólnoty i członków jej społeczności m.in. poprzez sterowanie procesami społecznymi przy poszanowaniu praw i wolności i jednostek – dla ich dobra, godzonego sprawiedliwie z dobrem wspólnym, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 51.

¹⁰ Por. m.in. J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* i M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* (w:) J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009. Zob. także A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne...*

¹¹ B. Naleziński (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 336.

o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 1 dookreśla zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, stanowiąc, że sprawują one wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Szczegółowy zakres kontroli określa przepis art. 3 § 1, 2 i 3 oraz art. 4 p.p.s.a. Ustawowe połączenie kontroli i wymiaru sprawiedliwości uznawane jest w doktrynie za swoisty wymiar sprawiedliwości¹². Sprawiedliwość w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego z jednej strony oznacza sprawowanie (wymiar) tej sprawiedliwości, a z drugiej – dążenie do sprawiedliwości poprzez kontrolę stosowania prawa administracyjnego. Staje się też jednym z kryteriów oceny zgodności z prawem wskazanych w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi aktów i działań administracji (w tym bezczynności i przewlekłości postępowania), a także emocjonalnej i często subiektywnej oceny aktów i działań poddawanych sądowej kontroli oraz wydanych w wyniku kontroli wyroków.

Niezależnie od sporów doktrynalnych sprawiedliwość posiada w nauce prawa znaczenie szczególne, traktowana jest jako wartość¹³ i kryterium oceny aktów stanowienia i stosowania prawa. Częsty subiektywizm takiej oceny sprawia, że w nauce prawa „ciągle aktualnym problemem jest ustalanie zobiektywizowanej treści pojęcia sprawiedliwości, korespondującej z przeważającymi i zaaprobowanymi społecznie wartościami, celami i funkcjami prawa”¹⁴. I. Niżnik-Dobosz, poszukując treści sprawiedliwości i jej determinant w prawie administracyjnym, uznaje, że pojęcie sprawiedliwości stanowi podstawowy kierunek wszelkich działań ustawodawcy i organów posiadających kompetencje

¹² Kontrowersje wokół takiego określenia omawia J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 493.

¹³ I. Niżnik-Dobosz, *Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym* w niniejszej monografii.

¹⁴ *Ibidem*.

prawotwórcze, a swój początek bierze w ustawie zasadniczej, która pozytywizuje przed- i ponadpaństwowe wartości, do których to pojęcie można zaliczyć¹⁵. Trudno nie podzielić tego spostrzeżenia. Za niezwykle trafną uznać trzeba także konstatację, że „Współczesna sprawiedliwość mierzy się zatem z wymogami wynikającymi z pluralizmu i relatywizmu wartości, i te zagadnienia stanowią obecnie jej nowe determinanty, a także problemy”, a jej obecne oblicze unaocznia zasada jawności działania organów władzy publicznej i prawo każdego do dostępu do informacji publicznej, wskazujące na „kierunek intensyfikacji społecznej kontroli działania państwa pod kątem realizacji przez nie wymogów wynikających z prawnego pojęcia sprawiedliwości”¹⁶.

Z kolei P. Dobosz, ujmując sprawiedliwość jako fundamentalną cechę, którą można przypisać poszczególnym desygnatom zbiorów o zróżnicowanym podmiotowym i przedmiotowym charakterze: osobom fizycznym, podmiotom prawnym, ideom, a także określonym działaniom i regułom postępowania, za jej istotę uznaje „wyważone i nikogo nie krzywdzące rozdzielanie dóbr materialnych i niematerialnych, a także bezstronność rozdzielczą i zrównoważone/wyważone działanie”¹⁷. Przytaczając słynne zdanie Ulpiana, powoływane i w innych opracowaniach w tej monografii: *Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere* („Sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą przyznania każdemu należnego mu prawa”), P. Dobosz, podkreślając, że istota tych słów jest dekodowalna także we współczesnym społeczeństwie i demokratycznym państwie prawnym¹⁸, poddaje pierwszej w piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego analizie szczególną postać sprawiedliwości – „sprawiedliwość międzypokoleniową”, wskazując zarazem wielowątkowość tego zagadnienia, należącego do materii badawczej wielu gałęzi i dyscyplin prawa. Za niezwykle istotną należy uznać tezę, iż zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej, jako zasada konstytucyjna drugiego stopnia, wyraźnie odzwierciedlona w systemie europejskiego i krajowego prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, powinna być jak najszerzej efektywnie urzeczywistniana na etapie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego w jego materialnej i formalnej części.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym* w niniejszej monografii.

¹⁸ *Ibidem*.

Z tą tezą współgra analiza doktrynalnych i konstytucyjnych podstaw sprawiedliwości w odniesieniu do szeroko rozumianej sfery pomocy społecznej¹⁹. A. Wilczyńska i P. Wilczyński zwracają uwagę, że w praktyce tworzenia i stosowania prawa odnoszenie się do sprawiedliwości następuje wiele problemów, których źródłem jest nie tylko nieodokreśloność prawnego pojęcia sprawiedliwości, ale także dylematy co do miejsca sprawiedliwości w całym porządku społecznym, a także co do jej miejsca w ramach systemu prawnego RP. Podkreślają przy tym, że system wartości, na jakich opiera się Konstytucja, powinien stanowić nieustannie punkt odniesienia w procesach interpretacji jej norm, w tym pojęcia sprawiedliwości społecznej. Przy dokonywaniu ocen natury aksjologicznej należy korzystać z już istniejącego dorobku myśli prawnej, społecznej i filozoficznej. Choć bowiem otaczająca nas rzeczywistość ulega zmianom, to człowiek w swej istocie i potrzebach pozostaje w zasadzie niezmienny i w dobie swoistej „normatywnej grafomanii” taka „aksjologiczna stabilność” wartości może być konieczna dla urzeczywistniania sprawiedliwości w procesach tworzenia i stosowania prawa²⁰.

Wielość konstytucyjnych, ale także pozaprawnych uwarunkowań i wartości wynikających z treści demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej²¹ w odniesieniu do praw socjalnych analizują A. Wilczyńska i P. Wilczyński. Zdaniem tych autorów uprawniona jest teza, iż „Konstytucja RP poprzez powiązanie sprawiedliwości, dobra wspólnego i przyrodzonej godności człowieka jako fundamentów tworzonej na jej gruncie państwowości wyraźnie dystansuje się od koncepcji sprawiedliwości normatywistycznych, upatrujących źródła sprawiedliwości w zasadzie wyłącznie w prawie pozytywnym”²². Teza ta wydaje się uzasadniona (choć ma niewątpliwie charakter polemiczny), z zastrzeżeniem, że normatywistycznych koncepcji sprawiedliwości jest wiele i większość z nich uznaje znaczenie fundamentalnych wartości dla ustalania treści pojęcia sprawiedliwości.

¹⁹ A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne...*

²⁰ *Ibidem*.

²¹ O innych aspektach sprawiedliwości społecznej zob. także H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane w niniejszej monografii*.

²² A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Doktrynalne i konstytucyjne...*

H. Walczak i P. Witkowski, badając instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym, wychodzą z założenia, że sprawiedliwość to cnota godna najwyższego szacunku i z jej pomocą mierzymy nasze działania, stany rzeczy, państwa i ustroje. W ujęciu tych autorów „sprawiedliwość to uczciwe i prawe postępowanie, jedno z podstawowych pojęć etycznych i prawnych, oznaczające cechę przypisywaną jednostkom (osoba sprawiedliwa), działaniom (sprawiedliwe postępowanie) czy instytucjom społecznym (sprawiedliwe prawa, sprawiedliwy urząd, sprawiedliwy wyrok), wiązaną najczęściej z odpowiednim rozdziałem dóbr lub bezstronnością”²³.

Z pojęciem sprawiedliwości pozostaje w ścisłym związku zaufanie do władzy publicznej, którego zróżnicowane aspekty i przejawy prezentuje monografia. Pojęcie zaufania do władz publicznych jest ujmowane odmiennie na płaszczyźnie różnych nauk, zróżnicowane są też metody pozyskiwania i umacniania zaufania. Jako jedną z istotnych przyczyn braku zaufania do władzy publicznej wskazuje się m.in. podział na administrowanych i administrujących, sam w sobie opierający się na braku zaufania²⁴. Obie wartości – sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej – wypełniają istotną rolę w życiu społecznym i zważywszy że wszelkie wartości tworzą pewien hierarchiczny system, np. według ważności dla społeczeństw i jednostek, to je właśnie można określić jako nadrzędne²⁵. Wskazane wartości mają także istotny wpływ m.in. na jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego, ale zarazem prawidłowo, sprawnie prowadzone i konsekwentne (jednolite) orzecznictwo daje gwarancję przestrzegania tych wartości i prowadzi do pogłębiania przeświadczenia, że są one realizowane przez sądy administracyjne²⁶.

Zasada zaufania do organów państwa uznawana jest za klamrę spinającą całość ogólnych zasad postępowania administracyjnego i omawiana przede wszystkim na płaszczyźnie kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza – choć nie tylko – przepisu art. 8, przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym

²³ H. Walczak, P. Witkowski, *Instrumenty prawne gwarantujące sprawiedliwość...*

²⁴ Szerzej J. Korczak, *Pozyskiwanie i umacnianie zaufania do władz publicznych przez współadministrowanie* w niniejszej monografii.

²⁵ M. Kotulski, *Sprawiedliwość i zaufanie do organów władzy publicznej a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego* w niniejszej monografii.

²⁶ *Ibidem*.

w administracji oraz przepisów ordynacji podatkowej. Poświęcone tej problematyce opracowania w szerokim zakresie nawiązują do orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego ilustrującego prezentowane tezy.

Zasada ochrony zaufania bywa określana jako fundamentalny postulat każdego porządku prawnego, jako element, który ugruntowuje i dźwiga cały porządek prawny²⁷. Taka rola wskazanej zasady sprawia, że nie da się stworzyć spójnych, trwałych relacji między podmiotami porządku prawnego bez zaufania, które gruntuje stabilność prawa, bezpieczeństwo i porządek prawny²⁸. J. Parchomiuk zwraca uwagę na pomijany zazwyczaj w polskiej doktrynie aspekt tej zasady, rozważając zaufanie w relacjach horyzontalnych, między podmiotami równorzędnymi, i dokonuje krytycznej analizy pojawiających się w doktrynie i judykaturze nowych koncepcji²⁹.

Traktowanie zasady zaufania do organów władzy publicznej jako jednego z fundamentów, na których zbudowana jest współczesna administracja publiczna, prowadzi m.in. do pytania: jaka jest czy być powinna administracja publiczna zbudowana na takim fundamencie³⁰? Za jedną z instytucji, po które sięga administracja publiczna, chcąc budować zaufanie do swoich działań, uznaje się instytucję przyrzeczenia administracyjnego, a szerzej – przewidywalność działań administracji³¹ oraz zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań³². Z zasadą ochrony zaufania (budowania zaufania do organów administracji publicznej) korespondują także zasada równości (jeden z najistotniejszych, obok zasady proporcjonalności, elementów pojęcia sprawiedliwości), zasada pewności prawa i zasada subsydiarności. Zasada zaufania odnosi się do wszystkich podmiotów publicznych, ale niekiedy z uwagi charakter takiego podmiotu i jego miejsce w systemie władzy publicznej nabiera szczególnego charakteru – np. w odniesieniu do samorządu terytorialnego.

²⁷ Tak J. Parchomiuk, nawiązując do piśmiennictwa niemieckiego, *Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym* w niniejszej monografii.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K. Wojtczak, M. Princ, *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych* w niniejszej monografii.

³¹ A. Jaworowicz-Rudolf, *Przewidywalność działań administracji jako warunek zaufania do władz publicznych* w niniejszej monografii.

³² Ł. Prus, *Zasada ogólna uzasadnionych oczekiwań jednostki w prawie administracyjnym Unii Europejskiej* w niniejszej monografii.

Bogactwo rozważań oraz ich zakres tematyczny nie pozwalają na odniesienie się w ramach wprowadzenia do wszystkich opracowań zamieszczonych w niniejszej monografii. Prawo administracyjne i publiczne prawo gospodarcze obejmują ogromny obszar stosunków społecznych zadań publicznych realizowanych przez różne podmioty władzy publicznej w różnych formach prawnych. Wiele z tych obszarów dotyczy spraw o wielkiej wadze społecznej, prawnej i politycznej – ochrona środowiska, projektowanie i realizacja polityki rozwoju, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, nadzór finansowy, ochrona zdrowia, ochrona praw osób niepełnosprawnych i pomoc społeczna, bezpieczeństwo produktów spożywczych i leczniczych, ochrona zabytków – to tylko niektóre dziedziny prawa administracyjnego, na tle których analizowane są sprawiedliwość i zaufanie do władzy publicznej.

Niniejsza monografia jest pierwszym w polskiej doktrynie prawa administracyjnego opracowaniem w całości zajmującym się zagadnieniami sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych na płaszczyźnie tego właśnie prawa. Poświęcona tej problematyce konferencja – V Łódzkie Spotkanie Prawnicze – spotkała się z wielkim zainteresowaniem, potwierdzającym znaczenie i rolę tych fundamentów życia społecznego, ich istoty, wartości i postaci, w jakich występują.

Zapraszam do lektury, mając nadzieję, że prezentowana monografia zaciekawi również czytelników i zachęci do dalszych badań naukowych.

Małgorzata Stahl, profesor zwyczajny doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Część I

Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych – zagadnienia ogólne

Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym

1. Wprowadzenie

Sprawiedliwość stanowi pojęcie wzniosłe i zarazem najczęściej posiadające w umysłach ludzkich oraz w sferze społecznej, rzeczywistej zabarwienie emocjonalne i subiektywne¹. Zadaniem prawa i nauki prawa jest niewątpliwie zobiektywizowanie tego pojęcia. Z jego treścią wiążemy w nauce prawa szczególne znaczenie i traktujemy je jako wartość. Od razu trzeba zaznaczyć, że pojęcie sprawiedliwości posiada wymiar materialny i formalny.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego formalny wymiar sprawiedliwości wynika z norm i instytucji prawa ustrojowego i proceduralnego², zapewniających jednolite i stałe stosowanie prawidła sprawiedliwości. Materialny aspekt sprawiedliwości w prawie administra-

¹ Zob. C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 15 i n.

² Obecnie aktualnym problemem z zakresu sprawiedliwości ustrojowo- i proceduralnoprawnej jest w nauce prawa administracyjnego wykładnia pojęcia dwuinстанcyjności postępowania administracyjnego w nawiązaniu do art. 78 Konstytucji RP. Inny problem, związany z nieuzasadnionym postulatem łączenia funkcji organu z instytucją strony, argumentowany jest samodzielnością samorządu terytorialnego. „Samorząd – poprzez swoje organy – pełni funkcję służebną wobec tworzących go wspólnot samorządowych. Nie może zatem mieć szerszej ochrony prawnej niż podmioty, których interesom ma służyć. Stworzenie jednostkom samorządu terytorialnego prawnej możliwości dochodzenia swego interesu przed sądem administracyjnym przeciwko interesowi prawnemu obywatela, który był przedmiotem decyzji organu tej jednostki wydanej w pierwszej instancji naruszałoby standardy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), ponieważ postępowanie takie nie zapewniałoby »równości broni« jego stronom”, tak trafnie NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., I OSK 828/14, LEX nr 1518111.

cyjnym wywodzi się z norm prawa materialnego, posługującego się wartościami.

Z indywidualnego i społecznego (ogólnego) punktu widzenia pojęcie to, z zasady w uproszczonym, często potocznym i subiektywnym ujęciu materialnym, stanowi m.in. kryterium oceny aktów stosowania prawa w postaci decyzji i postanowień administracyjnych, aktów kontroli stosowania prawa w formie wyroków sądów administracyjnych, funkcji rozdzielczej państwa/administracji publicznej, jak i jego funkcji świadczącej, policyjnej, a także całościowo samego prawa w jego płaszczyźnie normatywnej.

Stąd wynika problem rozumienia kryterium społecznych ocen obowiązującego prawa i jego stosowania, dokonywanych z perspektywy sprawiedliwości, a zatem rozumienia pojęcia sprawiedliwości. Do osób stosujących kryteria subiektywne i materialne sprawiedliwości, nieodziewierciedlające powszechnie uznawanych wartości teza głosząca, że prawo jest sprawiedliwe, bo jest prawem, z oczywistych względów nie przemawia. Z tego względu w nauce prawa ciągle aktualnym problemem jest ustalanie w miarę zobiektywizowanej treści pojęcia sprawiedliwości, korespondującej z przeważającymi i zaaprobowanymi społecznie wartościami, celami i funkcjami prawa.

W języku polskim sprawiedliwość oznacza: sprawiedliwe postępowanie; sprawiedliwy sąd; bezstronność, obiektywizm³. „Sprawiedliwy” jest rozumiany jako: 1) przyznający każdemu jego prawa, oddający mu to, co mu się należy; rozstrzygający, sądzący bezstronnie; 2) oparty na bezstronnym sądzie, rozstrzygany obiektywnie, słuszny; 3) rzetelny, uczciwy, nie oszukańczy⁴. „Sprawiedliwie” to: 1) w sposób sprawiedliwy, rzetelnie; przestarzałe: naprawdę, w rzeczywistości; dawne: słusznie, trafnie⁵.

Definiowanie sprawiedliwości należy przede wszystkim do filozofii, poczynając od Platona, Arystotelesa, przez św. Tomasza i innych, aż do czasów obecnych⁶. Z uwagi na nieodłączny związek tego pojęcia z prawem pojęciem sprawiedliwości zajmują się też prawnicy, z tym

³ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, t. VIII, Warszawa 1966, s. 626.

⁴ *Ibidem*, s. 627.

⁵ *Ibidem*, s. 625–626.

⁶ Z uwagi na ramy i cel opracowania ten problem w ujęciu historycznej genezy i rozwoju nie jest podjęty merytorycznie.

jednak zastrzeżeniem, że prawo jako dyscyplina naukowa podąża w tym przedmiocie za filozofią⁷.

Trzeba zarazem zauważyć, że prawo w swym rozwoju historycznym sformułowało cały szereg łacińskich paremii odnoszących się do pojęcia sprawiedliwości, które zmierzają do odzwierciedlenia jego istoty w nawiązaniu do znaczenia łacińskiego terminu *iustitia*⁸.

Sprawiedliwość jest pojęciem prawnym, w tym konstytucyjnym. Oznacza to, że jako swoiste pojęcie nieoznaczone, klauzula generalna – znajduje swoje znaczenie na gruncie prawa, z woli prawa w nawiązaniu do pewnych treści usytuowanych poza prawem, a także w konkretnej sytuacji w odniesieniu do zindywidualizowanego podmiotu na tle ustalonego stanu prawnego i jego aksjologii (sprawiedliwość konkretna). Jako klauzula generalna sprawiedliwość, w tym przede wszystkim zasada sprawiedliwości społecznej, jest także kryterium prawnym oceny norm prawnych *in abstracto*.

Polski ustrojodawca mówi o sprawiedliwości w preambule Konstytucji RP, sytuując ją w obrębie uniwersalnych wartości, po prawdzie, a przed dobrem i pięknem, nadając jej, obok uniwersalnych, także walor ogólnoludzkich wartości i stwierdzając następnie, że Konstytucja RP opiera się m.in. na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości. W art. 2 Konstytucji RP ustrojodawca, określając ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza, że jest ona demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Pojęcie sprawiedliwości ma swoje miejsce w prawie Unii Europejskiej, funkcjonuje zatem w multicytrycznym systemie źródeł prawa. Zgodnie z art. 2 TUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji,

⁷ „(...) nauka prawa administracyjnego, jak każda nauka prawa, bazuje na myśleniu dedukcyjnym i wypracowuje oceny i sądy z ogólnych założeń istnienia i sprawiedliwości”, J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 36.

⁸ Znaczny zakres pojęciowy *iustitia* pokrywa się z zakresem pojęcia – *ius*. Dlatego *iustitia* „jest zazwyczaj utożsamiana z prawidłowym wykonywaniem prawa, z przestrzeganiem jego przepisów, z praworządnością”, tak W. Wołodkiewicz (red.), *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, Warszawa 1986, s. 85. Zob. też J. Piętkos, *Praecepta iuris. Łacina dla prawników. Terminy. Paremie. Wyrażenia w porządku systematycznym*, Warszawa 1999, hasło „sprawiedliwość”, s. 14 i n.; *Regulae iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 17, 19 i n.

Małgorzata Stahl – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego (od 1993 r.); ekspert Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego (1990–1993); autorka licznych publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

Michał Kasiński – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji; ekspert Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej VI kadencji, doradca przewodniczącego Sejmowej Komisji Obrony Narodowej VII kadencji; były wojewoda łódzki (1998–2001), radny i przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego (2002–2006); autor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

Katarzyna Włażlak – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; ekspert: LEX dla Samorządu Terytorialnego, OPI – Państwowy Instytut Badawczy, Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia; autorka wielu publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego.

■ Monografia stanowi kompleksowe opracowanie dotyczące zagadnień sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych na płaszczyźnie prawa administracyjnego. Wnikliwe i interesujące analizy prawne oraz postulaty *de lege ferenda* przedstawione zostały na tle bogatej i różnorodnej problematyki w odniesieniu zarówno do zagadnień ogólnych sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych, w tym w aspekcie interdyscyplinarnym (w części również prawnoporównawczym), do postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji, jak i do wielu obszarów materialnego prawa administracyjnego.

■ Książka przeznaczona jest dla szerokiego kręgu odbiorców: przedstawicieli nauk prawnych, szczególnie nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz nauki administracji, doktorantów kierunków prawa i administracji, pracowników administracji rządowej i samorządowej, osób wykonujących zawody prawnicze oraz wszystkich innych podmiotów zainteresowanych przedstawianą problematyką.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-8257-1



9 788326 482571

Cena 129 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326482571 M01P01