

KIERUNKI ROZWOJU JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ

redakcja naukowa

Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś

KIERUNKI ROZWOJU JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ

redakcja naukowa
Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 sierpnia 2022 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Bartosz Majchrzak

Prof. dr hab. Sławomir Pawłowski

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-721-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wstęp	21
-------------	----

Część I

ZASADY OGÓLNE W PROCEDURACH ADMINISTRACYJNYCH A KREOWANIE ROZSTRZYGNIECIA

Joanna Smarż

Związanie organów administracji utrwaloną praktyką przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych	27
---	----

Agnieszka Żywicka

Stosowanie zasady <i>in dubio pro libertate</i> w postępowaniu koncesyjnym (na przykładzie sektora energetycznego)	43
--	----

Piotr Ruczkowski

Zasada rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej (przepisów prawa) na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym w świetle międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka oraz praw podstawowych Unii Europejskiej	55
---	----

Przemysław Zdyb

O rozstrzyganiu wątpliwości w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym	67
--	----

Piotr Janiak

Zasada rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy na korzyść strony w reżimie odpowiedzialności za delikt zagrożony sankcją administracyjną	79
---	----

Leszek Bielecki

Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada przyjaznej interpretacji przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. Możliwa kreacja rozstrzygnięcia w prawie podatkowym.....	91
---	-----------

Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki

Znaczenie efektywności w prawie administracyjnym – uwagi wybrane	101
---	------------

Krzysztof Teszner

Konwersja kontroli w postępowanie jurysdykcyjne jako instrument usprawniający załatwianie sprawy administracyjnej	117
--	------------

Marta Kisielowska

Zasady modelowe w ujęciu ReNEUAL a zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	129
--	------------

Wojciech Wojtyła

Personalistyczne podstawy funkcjonowania administracji publicznej	141
--	------------

Część II

ADMINISTRACJA WSPÓŁTWORZĄCA ROZSTRZYGNIECIA

Marek Wierzbowski

Mediacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym	155
--	------------

Hanna Knysiak-Sudyka

Zakres zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym.....	161
--	------------

Radosław Giętkowski

Mediacja w sprawach dyscyplinarnych	175
--	------------

Paweł Romaniuk

Ogólne założenia mediacji jako istotny aspekt rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych	187
---	------------

Monika Żuchowska-Grzywacz

Mediacja jako dynamiczny trend w postępowaniu administracyjnym – studium komparatystyczne	199
--	------------

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Dopuszczalność ugody w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami	211
--	------------

Ewa Wójcicka

**Posiedzenie w trybie współdziałania jako instrument usprawniający
postępowanie administracyjne** 223

Łukasz Dubiński

**Proceduralizacja tzw. czynności wstępnych w sprawach wszczynanych
na wniosek** 235

Część III

CYFRYZACJA PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH

Martyna Wilbrandt-Gotowicz

**Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji,
automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej** 249

Aleksandra Monarcha-Matlak

**Komunikacja elektroniczna, prawo komunikacji elektronicznej, Europejski
kodeks łączności elektronicznej i ich wpływ na rozwój jurysdykcji
administracyjnej** 267

Filip Geburczyk

**Aspekty prawne w pełni zautomatyzowanego wydawania
decyzji administracyjnych. Doświadczenia Francji i Niemiec** 277

Maciej Błażewski

**Automatyzacja pozyskiwania i analizowania danych jako przejaw
informatyzacji czynności materialno-
-technicznych organów administracji publicznej podejmowanych w toku
postępowania administracyjnego** 289

Dominik J. Kościuk

Zdalny dostęp do akt sprawy administracyjnej 297

Dominika Skoczylas

**Dynamizm legislacji administracyjnej a cyberbezpieczeństwo
i użytkowanie przestrzeni kosmicznej w ramach e-administracji**..... 307

Adam Kozień

**Wolność jednostki w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym
w dobie cyfryzacji i digitalizacji**..... 319

Część IV
FORMY DZIAŁANIA WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI

<i>Piotr Lisowski</i>	
Decyzje administracyjne w sprawach ustrojowych (decyzje nadzorcze)	335
<i>Tomasz Kuczyński</i>	
Uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego i akty prawa wewnętrznego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych – problematyka adresata aktu	345
<i>Ewa Szewczyk</i>	
Moc obowiązująca w czasie ostatecznej decyzji administracyjnej w sytuacji zmiany stanu faktycznego po jej wydaniu	353
<i>Dominika Cendrowicz</i>	
Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności	363
<i>Emilia Gulińska</i>	
Milczenie organu jako fikcja pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej	375
<i>Kamil Klonowski</i>	
Kontrola milczącego załatwienia sprawy administracyjnej	383
<i>Kamil Panasiuk</i>	
Środki zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy	395
<i>Karolina Rokicka-Murszewska</i>	
Decyzje wydawane w stanie klęski żywiołowej jako przykłady generalnych aktów administracyjnych	409
<i>Joanna Róg-Dyrda</i>	
Decyzja w przedmiocie interwencji produktowej jako generalny akt administracyjny wydawany przez Komisję Nadzoru Finansowego. Charakter prawny i aspekty proceduralne	421
<i>Monika Chlipała</i>	
Wymogi proceduralne wydania przyrzeczenia administracyjnego w unormowaniach materialnoprawnych	431

Adrian Misiejko

Ogólne zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przyczynek do dyskusji o samodzielności w doborze prawnych form działania przez organy gmin.....	441
--	------------

Część V

MODYFIKACJA TRYBÓW I EUROPEIZACJA PROCEDUR

Jarosław Dobkowski

Zagadnienie jurydyfikacji administracyjnej	457
---	------------

Patrycja Joanna Suwaj

Wyzwania dla stosujących prawo administracyjne stoją poza tym prawem? W stronę człowieka w rozstrzyganiu administracyjnym.....	467
---	------------

Paweł Daniel

Ograniczenie udziału uczestników w postępowaniu sądownoadministracyjnym – przyczynek do dyskusji.....	489
--	------------

Barbara Kowalczyk

O pojęciu jurysdykcji międzynarodowej organu administracji publicznej	499
--	------------

Lucyna Staniszevska

Postępowanie masowe w polskim i niemieckim prawie administracyjnym	509
--	------------

Łukasz Prus

Procedury kompozytowe w zintegrowanej administracji Unii Europejskiej. Pojęcie, modele i sądowa kontrola	523
---	------------

Część VI

TOK KONTROLI DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Marcin Kamiński

Typologia merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Rozważania na tle wybranych zagranicznych porządków prawnych	537
---	------------

Marta Romańska

Zadania sądów powszechnych z zakresu kontroli administracji publicznej powierzone im wprost oraz będące konsekwencją przyjętego modelu jej kontroli przez sądy administracyjne – charakter i sposób ich wykonywania	555
---	------------

Piotr Pietrasz

Wykonanie merytorycznego wyroku sądu administracyjnego w sprawach podatkowych w postępowaniu przymusowym..... 583

Paweł Mierzejewski

Uznanie uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa jako przejaw kompetencji judykacyjnej sądu administracyjnego w sprawach skarg na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. 595

Weronika Szafrńska

Kondemnacyjne uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych..... 605

Angelika Kurzawa

Problemy sądowej kontroli decyzji w sprawach z zakresu regulacji energetyki w praktyce stosowania prawa 619

Wojciech Drobny

Problem rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach z zakresu prawa służby publicznej na przykładzie postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej..... 631

Grzegorz Zieliński

Studium orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie poddania się obowiązkowym szczepieniom..... 641

Dagmara Gut

Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych w systemie unijnym (uwagi na tle wyroku TSUE w sprawie Torubarov) 653

Artur K. Modrzejewski

Weryfikacja trafności rozstrzygnięcia a decyzja kasacyjna w sprawach o ustalenie warunków zabudowy – zagadnienia wybrane 665

Patrycja Sołtysiak

Komplet normatywny z udziałem Rzecznika Praw Dziecka 675

Paweł Śwital

Kontrola działania organów administracji samorządowej przez obywateli 685

Część VII
POSTĘPOWANIA HYBRYDOWE I SZCZEGÓLNE

<i>Magdalena Sieniuc</i> Specyfika postępowania w sprawach nadania stopnia naukowego	701
<i>Stanisław Nitecki</i> Specyfika postępowania w sprawie wyboru projektów do dofinansowania w zakresie polityki spójności.....	719
<i>Robert Talaga</i> Beneficjent jako strona umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach polityki spójności.....	735
<i>Michał Igor Ulasiewicz</i> Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej – wybrane problemy	755
<i>Mateusz Błachucki</i> Zakres zastosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu antymonopolowym.....	767
<i>Katarzyna Małysa-Sulińska, Aleksander Jakubowski</i> Krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę	779
<i>Dorota Sylwestrzak, Anna Brzezińska-Rawa</i> Skierowanie decyzji do osoby nieżyjącej jako rażące naruszenie prawa w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie decyzji o pozwoleniu na budowę	799
<i>Bogusława Dobkowska</i> Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego – specyfika i charakter prawny	811
<i>Rafał Stankiewicz</i> Szczególna rola radców prawnych w zapewnieniu rzetelnego postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego	821
<i>Aleksandra Głowczewska</i> Wartościowanie jako podstawa decyzji konserwatora zabytków – wybrane zagadnienia w kontekście przywołanych kazusów	831

Agata Pyrzyńska

**Wybrane problemy związane z procedurą podziału gminy na okręgi
wyborcze w wyborach do rad gmin 843**

Jarosław Czerw

**Zmiany w zakresie funkcjonowania organów stanowiących jednostek
samorządu terytorialnego w związku z epidemią COVID-19 w Polsce –
wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* 857**

Jakub G. Firlus, Agata Cebera

**„Renesans” sankcji typu administracyjnego w okresie stanu zagrożenia
epidemiologicznego i stanu epidemii 865**

Mariusz Kotulski

Przesłanki nałożenia i wymiaru pieniężnej kary administracyjnej 885

Piotr Kobyłski

**Wszczęcie postępowania karnego skarbowego w granicach sądowej kontroli
legalności decyzji podatkowej 901**

WSTĘP

Przedmiotem monografii są modyfikacje jurysdykcji administracyjnej wynikające z nieustającej potrzeby dostosowywania sposobów działania administracji do wyzwań wynikających ze współczesnych potrzeb. Owe modyfikacje jurysdykcji wymuszają zmieniające się warunki, w których funkcjonujemy. Za tymi wyzwaniami powinna podążać jurysdykcja administracyjna i sądownoadministracyjna, których efektywność jest warunkiem użyteczności działań administracji. Działania administracji publicznej mają wszak służyć tak dobru społecznemu, jak i dobru jednostki. Taki jest też cel państwa prawnego zakodowany w art. 2 Konstytucji RP, w imieniu którego działa administracja publiczna.

Autorzy poszczególnych opracowań monografii wnieśli swój wkład w powstanie dzieła ukazującego owe modyfikacje. Polska doktryna prawa i postępowania administracyjnego od lat identyfikuje kierunki zmian, formułując przy tym wnioski odnośnie do ich efektywności, poprawności, nie wahając się także przed oceną ich legalności. Z reguły wnioski te prezentowane są na tle szerszej perspektywy badawczej, m.in. poprzez uwzględnienie kontekstu historycznego lub regulacji europejskich czy międzynarodowych. Stale obecne są dylematy dotyczące zapewnienia pewności prawa, jego precyzji czy też stabilności, a także zapewnienia elastyczności procesu stosowania prawa, w tym poprzez dyskrecjonalność rozstrzygnięć. Ciągłe żywym problemem okazuje się być formalizm procesu stosowania prawa, w którym permanentnie zderzają się dwie istotnie różne koncepcje egzekucji: jedna, bazująca na tzw. klaryfikacyjnej koncepcji wykładni prawa, którą charakteryzuje paremia *clara non sunt interpretanda*, oraz druga, oparta na tzw. derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, którą charakteryzuje inna paremia – *omnia sunt interpretanda*. Niejednolitość praktyki orzeczniczej organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych, którą warto niwelować, oraz ograniczenie pola orzeczniczej samowoli są także wyzwaniem dla legislatora oraz nauki prawa i postępowania administracyjnego. Od lat borykamy się również ze słabościami efektywności jurysdykcji, w tym z tak podstawowym zagadnieniem, jak egzekucja prawa.

Znaczny wpływ na rozwój jurysdykcji administracyjnej ma również prawo europejskie, w tym poprzez tworzenie nowych instytucji, jak np. transnarodowy akt administracyjny. Orzecznictwo trybunałów europejskich, rozwijając doktrynę *effet utile*, wpływa

na kształtowanie reguł wykładni prawa administracyjnego, w toku której istotniejsze znaczenie należy przypisać dyrektywom celowościowym. Stosowanie prawa europejskiego, w tym także pośrednio, jest konieczne w wielu przypadkach krajowej jurysdykcji administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Także siatka pojęciowa europejskiego prawa administracyjnego cechuje się daleko idącymi odrębnościami, co stawia nowe wyzwania przed doktryną prawa administracyjnego.

Wybór tematu jest wyrazem przekonania, że problemy efektywności jurysdykcji administracyjnej i sądownoadministracyjnej, tj. takiego ich wykonywania, które zapewni w możliwie najwyższym stopniu realizację celów działania administracji publicznej, mają podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa. Jest zaś wspólną troską uczestników Zjazdu Jego rozwój. Państwo nowożytne pełni wiele ról społecznie użytecznych, a jurysdykcja administracyjna jest bez wątpienia jednym z podstawowych sposobów oddziaływania na procesy społeczne. Sprawna jurysdykcja administracyjna to sprawne państwo, na czym nam wszystkim zależy.

*Marek Szewczyk
Lucyna Staniszevska
Maciej Krus*

Marek Szewczyk [ORCID: 0000-0001-8222-7898] – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; jako radca prawny prowadzi własną kancelarię prawną w Poznaniu; wykłada prawo administracyjne, prawo zagospodarowania przestrzeni oraz prawo samorządu terytorialnego; jest współzałożycielem Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych – najstarszego i największego regionalnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce; autor i współautor ponad 140 publikacji naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, zarówno monografii, jak i artykułów, studiów i glos; autor i współautor ponad 400 ekspertyz prawnych sporządzonych na zlecenie Prezydenta RP, Sejmu, Senatu, kilku ministerstw, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich, Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych, Związku Gmin i Powiatów Śląskich oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Lucyna Staniszevska [ORCID: 0000-0003-3457-0901] – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, absolwentka kierunków prawo oraz administracja. Zajmuje się prawem administracyjnym, w szczególności zagadnieniami na styku prawa administracyjnego i prawa karnego oraz cywilnego, w szczególności problematyką odpowiedzialności administracji i w administracji, sankcjami administracyjnymi, formami działania administracji, współdziałaniem organów administracji publicznej, a także procesem inwestycyjno-budowlanym i zagadnieniami ochrony środowiska; jest człon-

kiem Komisji Doskonalenia Zawodowego Adwokatów, wykładowcą w Wielkopolskiej Izbie Adwokackiej, członkiem Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych przy Wojewodzie Wielkopolskim.

Maciej Kruś [ORCID: 0000-0001-8500-6927] – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu; radca prawny.

Część I

**ZASADY OGÓLNE W PROCEDURACH
ADMINISTRACYJNYCH A KREOWANIE
ROZSTRZYGNIECIA**

Joanna Smarż

ZWIĄZANIE ORGANÓW ADMINISTRACJI UTRWALONĄ PRAKTYKĄ PRZY ROZSTRZYGANIU SPRAW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wprowadzenie

Wyartykułowana w art. 8 § 2 k.p.a. zasada związania organów administracji utrwaloną praktyką, zwana też „zasadą pewności prawa” oraz „zasadą uprawnionych oczekiwań” i „zasadą konsekwencji”¹, nie jest nowością w procedurze administracyjnej. Związana jest ona z realizacją zasady pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, o której mowa w art. 8 § 1 k.p.a. Zanim jednak stała się zasadą ustawową, wyinterpretowywana była przez orzecznictwo, które wzmacniając pozycję strony postępowania przyjmowało, że ma ona prawo oczekiwać, iż organy będą podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób przewidywalny i konsekwentny, a także zgodny ze swoją dotychczasową praktyką. Przyjmowano, że strona powinna mieć pewność, iż działając w dobrej wierze i z poszanowaniem prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji, zwłaszcza te, których nie mogła przewidzieć w chwili podejmowania działania. Organy zaś powinny trzymać się utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, aby strona miała możliwość racjonalnego zaplanowania swoich działań, co pozwoli jej uniknąć niekorzystnych skutków prawnych tego działania.

Zasada ta wynika też z art. 10 EKDA, chociaż ma w tym przypadku jedynie charakter niewiążących zaleceń.

¹ Wyrok NSA z 29.01.2019 r., II GSK 1853/18, Legalis nr 1935719.

2. Kształtowanie się zasady związania organów utrwaloną praktyką w orzecznictwie administracyjnym

Wprowadzona do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.² zasada związania organów administracji utrwaloną praktyką, zanim stała się zasadą ustawową, była wyinterpretowywana z art. 8 k.p.a. regulującego pojemną zasadę zaufania do organów władzy publicznej. Wywodzono z niej wiele reguł, w tym m.in. zasadę jednolitości poglądów wyrażonych w decyzjach administracyjnych wydanych w takich samych stanach faktycznych i w oparciu o tę samą podstawę prawną³.

Przyjmowano, że zaufanie to wyraża się w przekonaniu, iż postępowanie administracyjne prowadzone jest zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa, przy respektowaniu praw jego uczestników. Miało to służyć uzyskaniu u obywateli przeświadczenia, że podjęte w sprawie rozstrzygnięcie, nawet niekorzystne, jest słuszne i zgodne z prawem⁴. Tym samym za budzące zaufanie może być uznane tylko takie zachowanie organów, które spełnia postulat przewidywalności, a zatem opiera się na przejrzystych i racjonalnych przesłankach⁵.

Wskazywano, że rozsądne i uprawnione jest oczekiwanie przez jednostki uzyskania takiego samego jak inne podmioty rozstrzygnięcia na podstawie tych samych przepisów i w oparciu o podobne fakty⁶. Uznawano, że uprawnione oczekiwanie jednostki może odnosić się nie tylko do uzyskania decyzji korzystnej, ale również do niewydania korzystnej decyzji w stosunku do innych podmiotów, jeżeli wcześniej w stosunku do niej, w podobnym stanie faktycznym i prawnym, zapadła decyzja odmowna⁷, choć, jak zastrzegano, każda sprawa ma swój indywidualny charakter i jest analizowana w kontekście ustaleń faktycznych i prawnych czynionych przez organ na potrzeby konkretnej sprawy⁸.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą zmienność poglądów wyrażana w wydawanych przez organ decyzjach administracyjnych, szczególnie kierowanych do tego samego podmiotu, na tle takich samych stanów faktycznych i tożsamej podstawie prawnej może być uznana za naruszenie zasady pogłębiania zaufania⁹. Podobnie negatywnie postrzega-

² Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³ M. Karpiuk, *Glosa do wyroku WSA z 7.04.2010 r., VIII SA/Wa 835/09*, LEX 2011.

⁴ Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „*Studia Lubuskie*” 2013/IX, s. 97 i n.

⁵ R. Kędziora, *Prawne determinanty ochrony zaufania obywateli do administracji publicznej [w:] Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. M. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 207.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 14.10.2004 r., II SA 3571/03, LEX nr 159935.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2005 r., VI SA/Wa 1013/05, LEX nr 191378.

⁸ Wyrok NSA z 29.01.2016 r., II OSK 1346/14, LEX nr 2034063.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2005 r., VI SA/Wa 1824/05, LEX nr 190999.

na była zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach odwoławczych¹⁰ oraz różna interpretacja przepisu dokonywana w takim samym stanie faktycznym przez ten sam organ bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany¹¹. Za niedopuszczalne uznawano też zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania się do nowego stanu prawnego oraz wprowadzanie obywateli w błąd zapowiedziami o przyszłym stanie prawnym, a następnie niedotrzymywanie tych zapowiedzi¹².

Podobnie uznał Trybunał Konstytucyjny, orzekając, że „w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, który powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich działań i decyzji, niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań”¹³. Jak uznawał Trybunał Konstytucyjny, jednym z fundamentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury¹⁴.

Nie oznacza to jednak, że zasada ta ma charakter bezwzględny. Zmiana ocen prawnych może bowiem być niezbędna, ale organ nie może jej dokonywać dowolnie, w sposób uniemożliwiający kontrolę argumentacji przemawiającej, w jego ocenie, za przedmiotową zmianą¹⁵. Dlatego też zmiana linii orzeczniczej organów jest dopuszczalna, ale musi być należycie uzasadniona¹⁶. Powszechnie przyjmuje się, że organ może zmienić swój pogląd z powodu oczywistej niezgodności praktyki z prawem, z uwagi na fakt, że praktyka była wynikiem przestępstwa, z powodu braku obiektywnej możliwości spełnienia oczekiwań strony czy z powodu ważnego interesu publicznego. Musi jednak taką decyzję wszechstronnie uzasadnić. Obowiązek ten nabiera szczególnej wagi w sytuacjach, w których podmiot jest „stałym odbiorcą” rozstrzygnięć wydawanych przez administrację publiczną¹⁷.

Zasada ta zyskuje znaczenie w sferze uznania administracyjnego oraz w zakresie spraw, w których organ zajął stanowisko, np. przyjmując wytyczne lub ogłaszając interpretację prawa, czy w innych wypowiedziach o charakterze tzw. *soft law*. W sferze uznania

¹⁰ Wyrok NSA z 17.08.2018 r., I GSK 740/18, LEX nr 2566378.

¹¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 12.12.2013 r., II SA/Bk 741/13, LEX nr 1415194.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z 23.04.2018 r., III SA/Gl 792/17, LEX nr 2500676.

¹³ Orzeczenia TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996/6, poz. 52 i z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997/5–6, poz. 64.

¹⁴ Wyrok TK z 13.04.1999 r., K 36/98, OTK 1999/3, poz. 40.

¹⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 9.03.2010 r., II SA/Bk 31/10, LEX nr 570284.

¹⁶ Wyrok NSA z 15.03.2012 r., II OSK 2539/10, LEX nr 1145614; wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2019 r., VII SA/Wa 1549/18, LEX nr 2687076.

¹⁷ Wyrok NSA z 8.01.2014 r., I OSK 1923/12, LEX nr 1991218.

administracyjnego ryzyko rozbieżności w praktyce organów administracji jest bowiem największe.

3. Zasada pewności prawa w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji

Zasada „oczekiwań prawnie uzasadnionych” została także wyartykułowana w art. 10 ust. 1 i 2 EKDA. Zgodnie z powyższym: „Urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i zgodnie z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega obowiązujących w instytucji praktyk administracyjnych, o ile nie zaistnieją uzasadnione powody, które usprawiedliwiłyby odejście w indywidualnym przypadku od tych praktyk. Te powody należy przedstawić na piśmie. Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez daną instytucję w przeszłości”.

Przywołana regulacja odnosi się do przestrzegania ukształtowanej w czasie praktyki załatwiania określonych rodzajowo spraw, w zbliżonych warunkach. Przyjmuje się, że opinia społeczna przyzwyczaja się do określonego sposobu postępowania organów administracji i wszelkie odstępstwa w jednorodnych sprawach powodują napięcia i podejrzenie organów o subiektywizm, a niekiedy nawet o nadużycia. Jeśli więc zmienia się sytuacja wymuszająca konieczność odejścia od dotychczasowej praktyki organ powinien uzasadnić to odejście¹⁸.

Wskazany akt zakłada, że strony postępowań administracyjnych powinny mieć pewność, że działania organu są przewidywalne. Pewność ta łączy się z obiektywnością, która wymaga stosowania prawa w sposób niezależny od subiektywnych ocen podmiotu decydującego. Zaś, przewidywalność zakłada powtarzalność rozstrzygnięć w takich samych uwarunkowaniach faktycznych, a więc łączy się z jednolitością i sprawiedliwością w ujęciu formalnym.

Co prawda Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym, może być jednak traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji, stanowiąc konkretyzację obywatelskiego „prawa do dobrej administracji”¹⁹. Można też zauważyć, że zasada ta nie stanowi szczególnej reguły proceduralnej o jednorodnym zakresie i skutkach prawnych, lecz zbiór określonych praw jednostek i obowiązków unijnej administracji²⁰.

¹⁸ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

¹⁹ Wyrok NSA z 27.05.2008 r., I OSK 867/07, LEX nr 471503.

²⁰ K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych*, cz. 1, EPS 2012/2, s. 33–38, cz. 2, EPS 2012/3, s. 28–32; Z. Niewiadomski, *Polski model sądownictwa administracyjnego a prawo do*

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasady ogólne pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań jednostki są określane jako „zasady fundamentalne”²¹, a nawet jako „zasady naczelné”²² europejskiego prawa administracyjnego.

4. Związanie organu utrwaloną praktyką jako zasada ustawowa

Jak wynika z analizy przywołanego na wstępie orzecznictwa, zasada pewności prawa wprowadzona do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego usankcjonowała jej funkcjonowanie w praktyce orzeczniczej. Została podniesiona do rangi zasady ustawowej poprzez jej wyrażenie w art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym”.

U podstaw tej zmiany legło przekonanie, że strona, zwłaszcza jeżeli występuje do organu, ma prawo układać swoje interesy w przekonaniu, że działając w dobrej wierze i z poszanowaniem obowiązującego prawa, nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji. Chodzi tu zwłaszcza o skutki, których strona nie mogła przewidzieć w chwili ich podejmowania.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, pewność prawa jest jedną z głównych wartości, którym prawo winno hołdować²³. Prawo „pewne” ma sprzyjać potrzebie bezpieczeństwa, jako jednej z podstawowych potrzeb człowieka. Nie ulega więc wątpliwości, że problem pewności prawa jest zagadnieniem doniosłym. Można nawet powtórzyć za M. Stahl, że zasada ta stanowi jeden z fundamentów, na którym powinna być zbudowana współczesna administracja publiczna²⁴. Zasada związania organu utrwaloną praktyką służy

dobrej administracji [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 253–256.

²¹ Wyrok TSUE z 14.10.1999 r. w sprawie C-104/97 P, *Atlanta v. Wspólnocie Europejskiej*, ECR 1999, s. I-6983, pkt 52.

²² Wyrok TSUE z 15.06.1976 r. w sprawie 74/74, *CNTA v. Komisji*, pkt 44. Por. także Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 103 i n.

²³ Wyrok NSA z 14.06.2018 r., I ONP 2/18, LEX nr 2523831.

²⁴ M. Stahl, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym – uwagi wprowadzające* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 26–27. Podobnie uważają: A. Nałęcz, *Zasada ochrony zaufania a stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 167 i n.; J. Jaśkiewicz, *O normatywności art. 8 k.p.a.* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźniak, Warszawa 2015, s. 423 i n. Por. także J. Smarż, *Zasada pewności w sferze stosowania prawa na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Wzorce i zasady*

Publikacja dotyczy coraz większego skomplikowania spraw będących przedmiotem orzekania organów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych. Wybór tematu publikacji jest wyrazem przekonania, że problemy efektywności jurysdykcji administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej, tj. takiego ich wykonywania, które zapewni w możliwie najwyższym stopniu realizację celów działania administracji publicznej, mają podstawowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa.

Polska doktryna prawa i postępowania administracyjnego od lat identyfikuje kierunki zmian i formułuje wnioski odnośnie do ich efektywności, poprawności i legalności. Autorzy wskazują konieczne modyfikacje w zakresie uproszczenia i zwiększenia efektywności procedury administracyjnej.

Książka przeznaczona jest dla praktyków – sędziów, radców prawnych, adwokatów, doradców podatkowych, a także funkcjonariuszy administracji publicznej. Będzie cennym źródłem wiedzy dla przedstawicieli nauki oraz studentów prawa i administracji.

Marek Szewczyk – profesor nauk prawnych; radca prawny; kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; uczony poruszający m.in. problemy ustrojowe prawa administracyjnego i kwestie materialnoprawne.

Lucyna Staniszevska – doktor nauk prawnych; adwokat; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Maciej Kruś – doktor habilitowany nauk prawnych; radca prawny; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

