

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2019.02.13>

Ewa WÓJCICKA

<https://orcid.org/0000-0003-4994-8751>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: e.wojcicka@ujd.edu.pl

Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Częstochowa, 8 V 2019)

W dniu 8 maja 2019 r. Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowego Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie zorganizował Ogólnopolską Konferencję Naukową „Gwarancje praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym”. Było to już szóste spotkanie przedstawicieli nauki prawa organizowane w ramach Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego.

Konferencja rozpoczęła się od obrad plenarnych, którym przewodniczył prof. dr hab. Marian Grzybowski. Jako pierwszy referat wygłosił prof. zw. dr hab. Jan Paweł Tarno (Uniwersytet Łódzki), który na przykładzie sprzeciwu od decyzji kasacyjnych oraz zmiany charakteru wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, przedstawił – na podstawie wybranych orzeczeń sądów administracyjnych – negatywny wpływ nowych uregulowań na uprawnienia stron postępowania.

Następnie głos zabrała prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytet Śląski) analizując mediację jako nowy instrument w postępowaniu podatkowym. Problematykę mediacji podjęła również prof. zw. dr hab. Lidia Natalia Zacharko (Uniwersytet Śląski). Prelegentka zauważyła, że instytucja ta nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy systematycznie malejąca liczba spraw załatwianych w tym postępowaniu. W konkluzji swojego wystąpienia zwróciła uwagę na potrzebę udoskonalenia i dostosowania do aktualnych potrzeb istniejących regulacji prawnych, przy uwzględnieniu dotychczasowo-

wych doświadczeń w ich funkcjonowaniu, tak aby stały się podstawą do powszechniejszego wykorzystywania mediacji.

Wystąpienie dr hab. Anny Kalisz, prof. UJD (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie) dotyczyło problematyki postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego w świetle standardów Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prelegentka zauważyła, że „w warunkach multicentryczności analiza podstaw prawnych oraz praktyki postępowania przed sądami administracyjnymi nie może być dokonywana bez odwołań do standardów europejskich mających na celu ujednolicanie praktyki legislacyjnej, administracyjnej i sądowej. W multicentryczność wpisany jest bowiem potencjał do występowania kolizji, a standardy europejskie – jako pewne wzorce o charakterze uniwersalizacyjnym – mają łagodzić bądź eliminować niezgodności”. Prelegentka przedstawiła model działania sądów w sytuacji stosowania *acquis conventionnel* oraz standardy europejskie określające reguły i zakres sądowej kontroli administracji, które podzieliła na materialne i procesowe.

Drugą część obrad plenarnych otworzyła prof. zw. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka (Uniwersytet Jagielloński) wystąpieniem pt. „Model kasacyjny i model merytoryczny orzekania przez sądy administracyjne a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki”. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają co do zasady charakter kasacyjny, jednak ustawodawca – po spełnieniu określonych warunków – wyjątkowo dopuścił do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym. W konkluzji wystąpienia Prelegentka stwierdziła, że „z punktu widzenia oczekiwań jednostki najważniejszy jest finalny efekt postępowania, rozumiany jako osiągnięcie celu pośredniego postępowania sądowoadministracyjnego, polegającego na zastąpieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji nowym, prawidłowym rozstrzygnięciem. Możliwość ‘pełnego orzekania’ przez sądy administracyjne skraca czas oczekiwania jednostki na osiągnięcie tego celu, a co za tym idzie, stanowi instrument pozwalający na zwiększenie poziomu efektywności ochrony sądowej”.

Następnie głos zabrała dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie). W wystąpieniu zwróciła uwagę na kwestię dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i możliwość poddania aktów o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia do udziału w posiedzeniach kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Kolejne wystąpienie poświęcone było ocenie perspektyw rozwoju mediacji w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym w kontekście rozwiązań niemieckich. Prelegentka, dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ (Uniwersytet Łódzki) stwierdziła, że „szerokie możliwości osiągnięcia konsensu w niemieckim postępowaniu sądowoadministracyjnym i ich stosunkowo wysoka skuteczność uzasadniają przypuszczenie, że organizacja postępowania pojednawczego

według modelu niemieckiego daje szansę na wzrost jego praktycznego znaczenia ze wszystkimi zaletami tego stanu rzeczy”.

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) przedstawiła cechy szczególne postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako zespołu procedur charakteryzujących się pewnymi odmiennościami względem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Prelegentka zauważyła, że „specyfika tego postępowania związana jest z jego zintegrowaniem z prawem Unii Europejskiej charakterem, gdyż unormowania procesowe mające do niego zastosowanie wynikają nie tylko z Kodeksu postępowania administracyjnego, ale także z Ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i ustawy z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych. Dokonując oceny szczególnych rozwiązań proceduralnych dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz uznała, że niektóre z nich, jak np. wstrzymanie z mocy prawa wykonalności decyzji w zakresie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego, należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. W opinii Prelegentki wątpliwości wywołuje natomiast wprowadzenie zasady jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Obrady plenarne zamknął dr hab. Jerzy Paśnik, prof. AH (Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtusk). Prelegent, analizując orzecznictwo sądowoadministracyjne, wskazał w konkluzji, że „ważny interes służby” oraz „potrzeby sił zbrojnych” jako przesłanki rozwiązywania stosunku służbowego z funkcjonariuszem i żołnierzem zawodowym są wykorzystywane niezgodnie z intencjami ustawodawcy, zaś sądy administracyjne w czasie ich kontroli starannie unikają oceny zasadności jej stosowania pod pretekstem uznaniowości decyzji.

Trzecia część konferencji miała charakter panelowy. Równolegle odbywały się cztery panele tematyczne, którym przewodniczyli: dr hab. Adam Habuda, prof. UJD, dr hab. Jerzy Rotko, prof. UJD, dr Krzysztof Mucha oraz dr Bogusław Przywora.

W panelu I uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Uwaga prelegentów koncentrowała się zwłaszcza na zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dzięki której sądy administracyjne zostały wyposażone w dodatkowe instrumenty dyscyplinujące organy administracji oraz w szersze możliwości orzekania merytorycznie, a nie jedynie kasacyjnie. Mgr Dagmara Gut (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) omówiła instytucję merytorycznego orzekania sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji ochrony praw jednostki, natomiast mgr Albert Słowik-Sułkowski (Akademia Krakowska im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) dokonał oceny stosowania instytucji merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Prelegenci przedstawili również problemy związane ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu

administracyjnego (dr Urszula Fronczek), finansowe środki dyscyplinujące organ w postępowaniu sądowoadministracyjnym (dr Kazimierz Pawlik, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), a także problematykę przeciwdziałania nadużyciu praw procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym (mgr Damian Potycz, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego).

Zagadnienia analizowane w panelu II dotyczyły zwłaszcza postępowań administracyjnych szczególnych, prowadzonych przed centralnymi organami administracji publicznej. Dr Łukasz Dawid Dąbrowski (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) przedstawił specyfikę gospodarowania częstotliwościami w Prawie telekomunikacyjnym oraz dokonał oceny nowych rozwiązań prawnych dokonanych ustawą z dnia 15 marca 2019 r. W podsumowaniu swego wystąpienia Prelegent stwierdził, że „kierunek zmian ustawodawczych należy uznać za właściwy. Dotyczy to w szczególności uregulowań prawnych odnośnie do rygoru natychmiastowej wykonalności nadawanej z urzędu, wszczynania postępowania rezerwacyjnego z urzędu, a nie na wniosek uprawnionych podmiotów, ale przede wszystkim ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków rezerwacyjnych. Zmiany te bez wątpienia przyspieszą postępowanie i uniemożliwią podejmowanie działań blokujących przydział rezerwacji częstotliwości przez podmioty nie wyłonione w przetargu”. Problematykę statusu przewoźników kolejowych w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przedstawił mgr Marcin Trela (Urząd Transportu Kolejowego). Prelegent zwrócił uwagę na różnicę pomiędzy interesem faktycznym przedsiębiorców a interesem prawnym w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawił także praktyczne problemy postępowań hybrydowych i ich wpływ na postępowanie prowadzone przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego w kontekście spraw dotyczących ustalenia interesu prawnego.

Ponadto zagadnienia podejmowane przez panelistów dotyczyły udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego (mgr Łukasz Trochym, Urząd Transportu Kolejowego), mediacji w postępowaniu administracyjnym w sprawach, w których wartość nieruchomości ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia (mgr Agnieszka Krzepakowska, Uniwersytet Jagielloński), zasadzie *in dubio pro libertate* w Kodeksie postępowania administracyjnego i Prawie przedsiębiorców (dr Wiktor Trybka, Uniwersytet Zielonogórski), a także wybranym aspektem regulowania usług na rynku detalicznym przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dr Elżbieta Małecka, Uniwersytet Rzeszowski).

W panelu III uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem administracyjnym, w szczególności zaś odniesiono się do rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., która gruntownie znowelizowała Kodeks postępowania administracyjnego. Z jednej strony zmiany te mają skrócić czas trwania postępowania administracyjnego, z drugiej zaś –

przyczynić się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wykorzystanie metod polubownego rozstrzygania sporów. Pierwsze dwa wystąpienia dotyczyły mediacji w postępowaniu administracyjnym. Dr Damian Gil (Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie) przedstawił zalety i wady tej nowej instytucji. Prelegent rozważał również, czy z uwagi na specyfikę mediacji i jej znaczenie dla ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, nie powinno być odrębnej listy mediatorów w sprawach administracyjnych. Następnie dr Łukasz Strzępek (Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu) przybliżył problematykę stosowania zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu mediacyjnym. Ponadto zagadnienia podejmowane przez prelegentów dotyczyły: postanowienia o milczącym załatwieniu sprawy i weryfikacji biernego administrowania (dr Agata Cebera, Jakub Grzegorz Firlus), ewolucji postępowania administracyjnego w wymiarze informacyjnym i informatyzacyjnym (dr Krystyna Celarek, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie), upływu terminu w sobotę (dr Magdalena Gurdek, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu), gwarancji procesowych w modelu postępowania uproszczonego przyjętym w Kodeksie postępowania administracyjnego (dr Dawid Gregorczyk, Uniwersytet Śląski).

Panel IV utworzył dr Sebastian Gajewski (Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie), który przedstawił i ocenił odrębne, nieprzewidziane przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, gwarancje procesowe obowiązujące w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Wystąpienia prelegentów dotyczyły nadto statusu pracownika w postępowaniu w przedmiocie wydania nakazu płatniczego przez państwowego inspektora pracy (dr Piotr Kapusta, Uniwersytet Zielonogórski), gwarancji praw podmiotów w postępowaniu przed organem zatrudnienia (mgr Agnieszka Posłuszny, Uniwersytet Jagielloński), ograniczenia prawa rodziców do wyboru imienia swojego dziecka (dr Adrianna Siostrzonek-Sergiel, Wyższa Szkoła Zarządzania Ochroną Pracy), a także wymogów formalnych dokumentu pełnomocnictwa w postępowaniu podatkowym (mgr Mikołaj Darmosz, Uniwersytet Śląski).

Podsumowując obrady plenarne i panelowe można uznać, że zagadnienia podejmowane przez referentów dotyczyły kwestii doniosłych, a przy tym dyskusyjnych i budzących kontrowersje. Konferencja okazała się wieloaspektowym forum dyskusyjnym na tematy dotyczące relacji jednostka – administracja publiczna w różnych sferach oddziaływania prawa. Prelegenci oraz dyskutanci zgodnie akcentowali konieczność zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz efektywnej ochrony prawnej przed władczą ingerencją administracji publicznej w jej prawa i wolności.