

Dorota Fleszer

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Stosowanie prawa administracyjnego w praktyce”, Sosnowiec, 30 czerwca 2015 r.

Roczniki Administracji i Prawa 15/2, 353-358

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Sprawozdanie z konferencji naukowej
„Stosowanie prawa administracyjnego w praktyce”
Sosnowiec, 30 czerwca 2015 r.

W dniu 30 czerwca 2015 r. w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu odbyła się konferencja naukowa zatytułowana „Stosowanie prawa administracyjnego w praktyce” zorganizowana przez Instytut Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu wraz ze Stowarzyszeniem Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes” oraz Kołem Naukowym Studentów Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu „Prawo w praktyce”.

Władze Uczelni oraz przybyłych gości przywitała dyrektor Instytutu Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu dr Anna Rogacka-Łukasik. Konferencję uroczystie otworzył prof. WSH dr hab. Michał Kaczmarczyk – rektor Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, podkreślając, że jest to już kolejne, trzecie wydarzenie naukowe mające miejsce w murach WSH, w trakcie którego podejmowane są problemy stosowania prawa. Zaakcentował także fakt zaangażowania studentów, młodych adeptów nauki, w jego organizację i przeprowadzenie, czego dowodem jest ich aktywny udział w obradach. Dodał, że konferencja będzie doskonałą okazją do nawiązania trwałej współpracy ze Stowarzyszeniem Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes” poprzez podpisanie stosownego porozumienia o współpracy.

Witając uczestników konferencji, prof. nadzw. WSH dr Bolesław Ćwiertniak, wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes” wskazał na konieczność dyskusowania o problemach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego. Tylko wtedy zostaną wypracowane modele, fazy procesu stosowania prawa, co jest niezwykle istotne przy założeniu różnorodności i różnorodności form działania stosowanych przez administrację.

Część merytoryczna konferencji była podzielona na trzy części.

Pierwszą rozpoczął dr Maciej Borski, wygłaszając referat *Konsultacje jako narzędzie partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa*. Autor referatu zaakcentował potrzebę zmian normatywnych obejmujących działania w sferze tworzenia prawa. W szczególności niezbędne jest uporządkowanie kręgu podmiotów biorących udział w procedurze legislacyjnej poprzez przeprowadzenie konsultacji. W obecnym stanie prawnym zasadniczo można je ująć w trzech grupach. Pierwszą stanowią niewątpliwie organy państwowe. Według Autora nie jest to jednak pod względem kompetencyjnym grupa jednolita. Można w niej wskazać organy, które konsultują wszystkie projekty ustaw, i organy, które konsultują projekty ustaw tylko je dotyczące. Drugą grupę stanowią niekomercyjni adresaci aktu prawnego (organizacje społeczne). W trzeciej grupie Prelegent uwzględnił podmioty wymienione w ustawie o pożytku publicznym i wolontariacie. Pomimo normatywnego zaangażowania tak wielu podmiotów w procesie tworzenia prawa ustawodawca nie porządkuje tej sfery. Brak jest bowiem precyzyjnego wskazania, który z nich jaki akt prawny ma konsultować. Poza tym konsultacji podlega tylko projekt aktu normatywnego, ale zanim formalnie stanie się on przedmiotem prac Sejmu. Kształt aktu prawnego, który w wy-

niku tychże prac powstanie, już konsultacji nie podlega. Autor referatu wskazał również na niedostatek regulacji prawnych w zakresie stosowania formuł konsultacji. Najczęściej są to e-konsultacje. W ocenie Prelegenta powinny być one maksymalnie odformalizowane i szerokie. Brak jest także wyraźnych reguł co do obligatoryjnych elementów będącej efektem konsultacji opinii. Zasadne jest zatem udzielenie pomocy podmiotom konsultującym poprzez opracowanie systemowego wzoru opinii. Autor postuluje również utworzenie i stałą aktualizację jednolitej bazy konsultacyjnej. Zasadne jest, aby prowadzona ona była w trybie on-line i zapewniała dzięki temu dostęp do wszystkich opinii wydanych w stosunku do konkretnego projektu aktu normatywnego. Wymaga zmiany również forma informowania o konsultacjach i czasie przeznaczonym na konsultacje poprzez maksymalne poszerzenie dostępności informacji o przeprowadzanych konsultacjach. Wobec ilości postulatów co do procedury przeprowadzenia konsultacji w pełni uzasadnione jest dążenie do utworzenia aktu prawnego w randze ustawy obejmującego swym zakresem przedmiotowym całość tej problematyki. Autor zwraca uwagę na potrzebę zainteresowania się przez ustawodawcę także wprowadzeniem konsultacji polegislacyjnych. Mają one służyć chłodnej ocenie wprowadzonych regulacji prawnych, czy przynoszą one oczekiwany rezultat, czy może nie należałoby ich zmienić.

Kolejny referat wygłosiła dr Magdalena Gurdek, w którym poddała analizie stosowanie analogii w samorządowym prawie wyborczym. Definiując pojęcie analogii jako stosowanie do stanu faktycznego prawnie nieuregulowanego przepisu prawnego odnoszącego się do podobnej sytuacji prawnej i dzięki temu pozwalającego na jego zastosowanie w nieuregulowanym stanie prawnym, Autorka postawiła kluczowe dla swojego wystąpienia pytanie, czy w prawie administracyjnym można stosować analogię. Co do zasady bowiem od administracji publicznej wymaga się działania na podstawie prawa. Inaczej rzecz ujmując, podjęcie jakichkolwiek czynności ma mieć podstawę prawną, ma się na konkretnej regulacji prawnej opierać. Dopuszcza się jednak stosowanie analogii tylko wtedy, gdy jest to na korzyść podatnika. Tymczasem – co wykazała Prelegentka na podstawie przepisów wyborczych organów samorządu terytorialnego – sam ustawodawca poprzez konstrukcję przepisów nieuwzględniających całości zagadnienia i tym samym dopuszczający powstanie luk w prawie zmusza do stosowania analogii.

Następnie dr Łukasz Strzypek zaprezentował referat poświęcony wstrzymaniu wykonania aktu administracyjnego przed sądem administracyjnym. Prelegent podkreślił zakres omawianego zagadnienia, który ogranicza się tylko do aktu ostatecznego. Co do zasady zainicjowanie w stosunku do niego postępowania sądowoadministracyjnego nie wstrzymuje jego wykonania, akty administracyjne podlegają wykonaniu. Tym niemniej sądownictwo administracyjne zawęży możliwość wstrzymania wykonania decyzji tylko do takich aktów, które kreują uprawnienia i obowiązki stron. Autor dostrzega także problemy natury proceduralnej. Pierwszy dotyczy sytuacji, w której wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji zostanie skierowany do organu, a ten nie ma żadnych przesłanek do jego przyjęcia lub odrzucenia. Drugi zaś związany jest z koniecznością sporządzenia uzasadnienia w razie kierowania przedmiotowego wniosku bezpośrednio do sądu.

Wątpliwości Referenta budzi także zakres wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji. W tym zakresie w orzecznictwie możliwe jest stwierdzenie istnienia pewnych tendencji. Po pierwsze, wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej może dotyczyć każdej decyzji w sprawie orzeczonej według prawa materialnego. Po wtóre, wniosek nie może odwoływać się wyłącznie na treść przepisów. Po trzecie ocena skutków musi być oceniana z punktu widzenia konkretnego obywatela. Natomiast – po czwarte – ocena zasadności wniosku następuje z uwzględnieniem interesu publicznego.

Po prezentacji referatów głos zabrał prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki – Prezes Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „*Fontes*”. Swoje wystąpienie rozpoczął od przekazania informacji o podpisaniu porozumienia o współpracy z Wyższą Szkołą Humanitas w Sosnowcu. Następnie przedstawił najbliższe zamierzenia Stowarzyszenia, wśród których na szczególną uwagę zasługuje współorganizowana z Uniwersytetem Wrocławskim i Wyższą Szkołą Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie Międzynarodowa Konferencja „Law, space and political”, która odbędzie się we Wrocławiu 3-5 września 2015 r. Kolejną inicjatywą jest zorganizowanie konkursu na pracę badawczą. Przewidziane zostały wysokie nagrody finansowe i rzeczowe, a także będzie możliwość opublikowania jej w wydawnictwie Wolters Kluwer.

Drugą część obrad rozpoczął Rafał Skurczyński, który w przygotowanym referacie „Taniec z Olbrzymem. Jednostka wobec prawa administracyjnego” przedstawił pozycję administracji publicznej wobec obywatela, ale z punktu widzenia socjologii. Według Referenta nie ulega wątpliwości, że prawo administracyjne wyznacza prawa i obowiązki. W konsekwencji jednostka porusza się zgodnie z zasadami prawa administracyjnego. Autor podkreśla jednak fakt, który z punktu widzenia normatywnego nie jest brany pod uwagę. Chodzi mianowicie o to, że stosunki obywatela z prawem administracyjnym wiążą się z emocjami, którym niemal zawsze towarzyszy lęk. Stąd też obrazowo Autor porównał społeczną pozycję administracji do olbrzyma, wobec którego obywatel jest mały, słaby, a dodatkowo usytuowany w nie zawsze zrozumiałych dla niego relacjach. Dlatego też postuluje konieczność dążenia do zmiany postawy z horyzontalnej na partnerską.

Zagadnienie relacji między administracją a obywatelami kontynuowane zostało przez dr Dorotę Fleszer, ale w odniesieniu do sposobów udostępniania informacji publicznej przez organy samorządu terytorialnego. W ocenie Autorki kluczowe dla tego zagadnienia jest ustalenie roli samorządu terytorialnego. W zasadzie można zdefiniować ją poprzez posiadanie przez samorząd czterech atrybutów, którymi są: władza, zasoby (mienie, finanse, informacja), organizacja i centrale miejsce w systemie informacji społeczności lokalnej. Z kolei politykę informacyjną można definiować dwojako. Po pierwsze, jako komunikowanie się z otoczeniem w celu uzyskania aktywnego poparcia społecznego w kreowaniu pozytywnego wizerunku gminy. Po wtóre, jako realizowanie prawa do informacji. W ocenie Referentki prowadzenie polityki informacyjnej należy także traktować jako jeden z elementów zarządzania publicznego. Stąd też konstruując jakikolwiek przekaz do mieszkańców, należy zadbać o użyteczność, dostępność, zrozumiałość, wiarygodność, rzetelność i weryfikowalność informacji. Regulacje prawne dotyczące dostępu do

informacji publicznej pomijają te kwestie, koncentrując się wyłącznie na określeniu zakresu przedmiotowego informacji publicznej. Efekt jest taki, że informacja udostępniana w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest dla jej odbiorców niezrozumiała. Dlatego też informacje istotne z ich punktu widzenia spraw publicznych, zaspokajania potrzeb poszukiwane są nie w Biuletynach Informacji Publicznej organów administracji samorządowej, ale na ich stronach internetowych.

Część trzecią konferencji rozpoczął referat wygłoszony przez mgr Beatę Baran, a obejmujący problematykę źródła prawa w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej. Prelegentka na początku swojego wystąpienia zdefiniowała pojęcie źródeł prawa, a także scharakteryzowała organizację i status służby więziennej. W dalszej części poddała analizie podstawy prawne odpowiedzialności funkcjonariuszy. Szczególnie zwróciła uwagę na istniejące luki prawne w obowiązujących regulacjach prawnych, co z kolei czyni koniecznym stosowanie na zasadzie *analogii legis* regulacji kodeksu postępowania karnego, kodeksu postępowania administracyjnego oraz odpowiednie stosowanie innych pragmatyk.

Następnie mgr Ewa Surowiak przedstawiła zagadnienie zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania o wydanie zaświadczenia. Autorka prześledziła przesłanki wydania zaświadczenia w kontekście sytuacji faktycznej, polegającej na niezasadnym brakowaniu akt, co w konsekwencji powoduje powstanie sytuacji niemożności wydania zaświadczenia. Podkreśliła rolę zaświadczenia, które nie kreuje faktów, nie ma charakteru twórczego. Ma ono być wyłącznie odzwierciedleniem wiedzy organu administracyjnego. W ocenie Referentki w procedurze wydania zaświadczenia niewątpliwie zastosowanie ma rozdział pierwszy dotyczący zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Brak jest natomiast jednoznacznego odesłania do stosowania przepisów rozdziału drugiego kodeksu.

W problematykę zakazu dotyczącego reklam jako przykładu paternalizmu w prawie publicznym wprowadziła uczestników konferencji mgr Katarzyna Grotkowska. Z paternalizmem mamy do czynienia wtedy, gdy jeden podmiot chroni drugi podmiot po to, aby ustrzec go od złych konsekwencji, które mogłyby powstać, dotykając go. Relacje oparte na paternalizmie to na przykład ojciec – dziecko, obowiązek szczepień. Paternalizm co do swojej konstrukcji nie jest jednolity. Może być tzw. twardy (zawiera nakazy, zakazy) lub miękki – wyposaża w informację. Zdaniem Autorki przyczyną zakazów jest właśnie paternalizm, ale także zasada krzywdy oraz względy fiskalne. Doskonale jest to widoczne w przypadku wprowadzenia ograniczeń w zakresie reklamy napojów alkoholowych lub wyrobów tytoniowych. Zamieszczana jest na nich informacja o ich oddziaływaniu na organizm ludzki i w ten sposób ma miejsce oddziaływanie na proces decyzyjny – zastanawiamy się, czy mimo ostrzeżeń skorzystać z konkretnego produktu. Autorka wskazuje również na inne niebezpieczeństwo, a mianowicie przekształcenia reklamy w symbol. Polega to na tym, że konkretny produkt kojarzony jest z atrakcyjnością seksualną, relaksem, wypoczynkiem, nauką lub pracą, sukcesem zawodowym.

W zagadnienie kontroli urzędu celnego nad prawidłowością stosowania prawa przez podatników w kontekście obrotu paliwami płynnymi wprowadził mgr Marcin Oleś. Usta-

wodawca zobowiązał dystrybutorów do zebrania oświadczeń o sposobie zużycia paliwa. Według Autora wykonanie tego obowiązku jest źródłem wielu problemów przedsiębiorców. Zawiera on bowiem konieczność podania danych, które nie są w posiadaniu przedsiębiorców, ponieważ dotyczą danych jego klientów, jak np. typ urządzenia grzewczego, NIP klienta. Nie ma też możliwości dokonania weryfikowania nieprawidłowo złożonych oświadczeń. Autor, analizując praktykę urzędu celnego w tym zakresie, zauważa bardzo rygorystyczną ocenę prawidłowości złożonych oświadczeń. Stwierdzenie najdrobniejszych uchybień w tym zakresie jest finansowo bardzo dotkliwie odczuwane przez przedsiębiorcę.

W kolejnym referacie mgr Grzegorz Dej przedstawił problematykę i konsekwencje odmowy wydania zaświadczenia *de minimis* dla zakładu pracy chronionej. Prelegent wskazał na złożoną, skomplikowaną procedurę. Jego wątpliwości wzbudza zasadność i celowość udziału w niej podmiotów, które nie mają możliwości (umiejętności, wiedzy) merytorycznej oceny potrzeb osób niepełnosprawnych. Jest to kwestia istotna, ponieważ odmowa wydania tego zaświadczenia ma daleko idące finansowe konsekwencje, które w prosty sposób przekładają się na faktyczny byt konkretnego zakładu pracy chronionej.

Proceduralne elementy udostępnienia danych osobowych dla celów badań naukowych na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych były przedmiotem wystąpienia mgr. Marcina Kumali. Prelegent podkreślił, że konstrukcja przepisów ustawy o ochronie danych osobowych nie daje żadnych wskazówek, wytycznych co do procedury udostępnienia danych osobowych. Dotyczy to w szczególności stosowania odpowiednio przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Stąd też pojawiają się dwie tezy. Według pierwszej, przepisy kodeksu stosuje się tylko do postępowania przed Generalnym Inspektorem Danych Osobowych (GIODO). Natomiast teza druga zakłada, że KPA znajduje zastosowanie zarówno do postępowania przed GIODO, jak i przed administratorem danych, ale tylko tymi, którzy do stosowania KPA są zobowiązani. Prelegent przychylił się do tezy pierwszej. Co do zasady procedurę postępowania wyznacza ustawa o ochronie danych osobowych, KPA powinno się stosować tylko do postępowania przez GIODO. Brak jest sformalizowanego, formalnie wprowadzonego wzoru wniosku. Nie ulega jednak wątpliwości, że powinien on zawierać informacje istotne z punktu widzenia zasady adekwatności. Odmowa udostępnienia danych osobowych ma formę pisemną i powinna zawierać pouczenie o prawie zwrócenia się do GIODO o wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Brak w ustawie wyraźnie zakreślonego terminu na dokonanie tych czynności. Należy więc wnosić, że należy je dokonać bez zbędnej zwłoki. Autor zwrócił uwagę na jeszcze jedną ważną kwestię, która musi być brana pod uwagę przez administratora danych w trakcie oceny wniosku o udostępnienie danych osobowych. Chodzi o zasadę związania z celem przetwarzania danych. Spełnienie tej przesłanki pozwala pozytywnie go ocenić i dokonać czynności udostępnienia danych.

Ostatni prelegenci, prof. dr hab. Filip Grzegorzcyk i dr Grzegorz Miś, dokonali analizy ryzyk funkcjonowania przedsiębiorstwa i zaprezentowali wynik swoich badań w referacie *Stosowanie prawa administracyjnego w obrocie gospodarczym jako czynnik ryzyka prawnego*. Autorzy wyszli z założenia, że każdemu działaniu towarzyszy ryzyko, trzeba więc nim

zarządzać. Stabilność jest wyjątkiem. Jedną z kategorii ryzyk jest ryzyko prawne. Prawo może być narzędziem poradzenia sobie z ryzykiem, ale także samo w sobie może być ujmowane jako niebezpieczne ryzyko dla biznesu. Prelegenci podkreślili również fakt, że prawo jest nauką stosowaną i ma służyć aspektom praktycznym. Tym niemniej w samym toku procedowania choćby o wydanie koncesji, zezwoleń – czyli sfery zarezerwowanej dla prawa administracyjnego – dostrzec można istotne ryzyka. Związane są one z istnieniem sfery uznaniowości organu administracyjnego, wymogami formalnymi procedury, braku precyzyjnie sformułowanych wymagań, koniecznością uzyskiwania opinii. Autorzy kategoryzują to ryzyko jako brak przewidywalności. Za ryzyko uznają także termin załatwienia sprawy – jego przedłużanie ma wpływ na kondycję gospodarczą, finansową przedsiębiorcy. Wszystkie podniesione argumenty pozwalają na postawienie następującego wniosku: prawo administracyjne jest dobre dla administracji, ale niekoniecznie dla przedsiębiorców. Jak nie ma dobrej regulacji, to nie można uniknąć ryzyka. Prawo ma być stabilne, sprawne organizacyjnie i przewidywalne. Z regulacji, które nie posiadają wymienionych atrybutów, państwo powinno się wycofać.

Seminarium zakończyła dyrektor IAiP, wyrażając nadzieję, że zainicjowany cykl wydarzeń naukowych w przyszłości będzie kontynuowany. Stanowi on bowiem doskonałą płaszczyznę nie tylko do podejmowania problemów związanych ze stosowaniem prawa, ale także do wymiany poglądów i doświadczeń.

W najbliższym czasie zostanie opublikowana książka pokonferencyjna, zawierająca nie tylko prace zaprezentowane w trakcie spotkania, ale również nadesłane do organizatorów.

Dorota Fleszer