

# **Prawo administracyjne. Kazusy dla aplikantów**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

Niniejszy zbiór kasusów powstał jako przewidywana pomoc dla aplikantów adwokackich i radcowskich w zakresie egzaminu adwokackiego i radcowskiego z prawa administracyjnego, imitując zestawy egzaminacyjne z tego przedmiotu (uproszczone akta administracyjne).

Wybór dziedzin prawa materialnego administracyjnego uwzględnia dużą częstotliwość pojawiania się na egzaminach adwokackich prawa budowlanego, ale też i to, że co do innych dziedzin nie ma tu jasnego klucza, a zatem najważniejsze są dla aplikanta umiejętności metodologiczne co do stawiania zarzutów i formułowania wniosków w skardze administracyjnej i kasacyjnej. Różnorodność dziedzin prawa administracyjnego materialnego na egzaminach zawodowych nie pozwala na objęcie ich wszystkich w niniejszym zbiorze, natomiast dwa pozostałe przykłady z zakresu zagospodarowania przestrzennego oraz z zakresu prawa wodnego wzbogacają poprzednie kazusy właśnie w aspekcie metodologicznym.

Większość kasusów powstała w oparciu o realnie prowadzone przeze mnie sprawy, po anonimizacji, a zatem ma walor oparcia się na w pełni autentycznych aktach administracyjnych. Zrezygnowano z załączania postanowień o wszczęciu postępowania administracyjnego, które zwykle są ujmowane w materiałach egzaminacyjnych, jako że nie budzą one kontrowersji w ramach rozwiązywania zadania z prawa administracyjnego na egzaminie adwokackim lub radcowskim.

Jako rozwiązania kasusów podano albo sugestie co do treści opinii o bezzasadności skargi administracyjnej lub kasacyjnej z ewentualnymi zarzutami i wnioskami co do sporządzenia tego środka odwoławczego na zlecenie Klienta (co przekracza już wymogi egzaminacyjne, ale jest istotne w praktyce pracy z Klientem), albo też rzeczywiste treści skargi administracyjnej lub kasacyjnej, które zostały realnie złożone w przedkładanych w ramach kasusów sprawach. Ma to walor szerszy niż sam tzw. **opis istotnych zagadnień**, czyli wytyczne do rozwiązania kasusu na egzaminie adwokackim lub radcowskim. Przedłożono także wyroki WSA lub NSA, jakie zapadły w sprawach wskutek złożenia przez strony środków odwoławczych – czy to korzystne dla Klienta (wtedy jest sugerowany środek odwoławczy), czy też niekorzystne dla Klienta (wtedy jest rekomendowana opinia o bezzasadności środka odwoławczego). Jako ciekawy przypadek w tym zakresie należy uznać kasus Nr 5, gdzie pomimo zapadłego w sprawie pozytywnego dla skarżącego wyroku WSA, po jego wydaniu zmieniła się linia orzecznicza, co na dzisiaj dałoby asumpt do sporządzenia opinii o bezzasadności skargi administracyjnej.

Celem niniejszego opracowania jest zaznajomienie aplikantów, na żywych przykładach, ze specyfiką postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, zwłaszcza ze specyfiką sporządzania skargi administracyjnej i kasacyjnej na potrzeby egzaminów zawodowych oraz na potrzeby wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego.

W tym zakresie, sumarycznie, jako zbiór doświadczeń z pracy z aplikantami adwokackimi od 2016 r. na zajęciach organizowanych przez ORA w Warszawie, a także jako zbiór doświadczeń ze sprawdzania prac egzaminacyjnych z prawa administracyjnego na egzaminach adwokackich w latach 2017–2019 prezentuję poniżej swoje sugestie i rekomendacje, nie tylko w związku z tokiem szkolenia aplikantów, ale też w związku z praktycznym wykonywaniem zawodu w obszarze prawa administracyjnego.

Pomijając wymogi formalne skargi administracyjnej i kasacyjnej, należy zwrócić uwagę, że najczęstszą praktyczną sytuacją co do podnoszenia zarzutów w tych środkach odwoławczych jest zarówno naruszenie procedury administracyjnej, tj. np. art. 7, 77, 80, 107 § 3 KPC w kontekście ustaleń faktycznych i wszechstronnego zbadania sprawy co do okoliczności mających znaczenie dla jej rozstrzygnięcia, jak też naruszenie prawa materialnego, które jest z kolei najczęściej **podstawą materialnoprawną wydania zaskarżanej decyzji administracyjnej – przepis ten jest zawarty w podstawie prawnej wydania tej decyzji.**

Warto zwrócić uwagę na to, że właśnie owa podstawa materialnoprawna wydania decyzji administracyjnej tworzy zespół okoliczności faktycznych, które ma ustalić organ administracyjny. I tak na przykładzie kazusu Nr 4 można jasno skonstatować, że zawarta w art. 29 ust. 3 PrWod norma o „możliwości przywrócenia stanu pierwotnego na gruncie w sytuacji stwierdzenia zmiany stanu wodnego mającego szkodliwy wpływ na grunt sąsiedni” tworzy zakres postępowania dowodowego (faktów) właśnie co do stwierdzenia lub niestwierdzenia zmiany stanu wodnego mającego szkodliwy wpływ na grunt sąsiedni. Innym słowy, **aplikant, chcąc ustalić istotny dla sprawy zespół okoliczności faktycznych, które ma ustalić organ administracyjny, powinien sięgać do materialnoprawnej podstawy wydania zaskarżanej decyzji.**

Możliwe jest – praktykowane w ramach egzaminu adwokackiego i w realnej praktyce wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego – łączne podnoszenie zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego i prawa materialnego administracyjnego, nawet jeśli uchybienia organu dotyczą pierwotnie ustaleń faktycznych, których wadliwość zaskutkowałą wadliwą subsumpcją prawa materialnego (jest to wtórny zarzut naruszenia prawa materialnego w formie najczęściej niewłaściwego zastosowania przepisu – por. kazus Nr 4, w odróżnieniu od sytuacji prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, gdzie problemem jest wykładnia przepisów prawa materialnego – por. np. kazus Nr 5; często ta ostatnia sytuacja zaistnieje przy rażącym naruszeniu prawa materialnego i procedurze nieważnościowej z art. 156 § 1 pkt 2 KPA – por. też kazus Nr 2).

Dodatkowo, zawsze z rodzajem zarzutów powiązane są wnioski – tak w skardze administracyjnej (por. art. 145–152 PostAdmU), jak i w skardze kasacyjnej (por. art. 174 i 184–189 PostAdmU). **Istotne jest, aby wnioski skargi odzwierciedlały żadaną sentencję wyroku, zawartą w przepisie prawa.** Ponadto należy zwrócić uwagę na zmiany w sposobach rozstrzygnięcia skargi administracyjnej z ostatnich lat (por. np. art. 145a PostAdmU), lub poszerzenie możliwości orzeczenia reformatoryjnego przez NSA na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej na podstawie art. 188 PostAdmU.

Jeśli chodzi o formułowanie zarzutów, co na potrzeby egzaminu adwokackiego czy radcowskiego jest jednolite od strony żądanego profesjonalizmu skarżącego pomimo różnych wymogów formalnych w tym zakresie przy sporządzaniu skargi administracyjnej i kasacyjnej, należy wskazać, co następuje:

- 1) przy naruszeniu przepisów postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego warto **wskazywać realny lub hipotetyczny wpływ** uchybienia na wynik sprawy, niezależnie od tego, że wymogiem formalnym jest ten obowiązek jedynie przy sporządzaniu skargi kasacyjnej – w formule hipotetycznej;
- 2) przy formułowaniu zarzutów naruszenia przepisów postępowania w skardze kasacyjnej należy odróżnić dwie sytuacje:
  - a) powoływanie **łącznie** przepisów PostAdmU o charakterze kompetencyjnym (art. 145–152 PostAdmU), czyli tzw. norm odniesienia z przepisami procedury administracyjnej naruszonej przez organy administracyjne (np. KPA lub OrdPod), czyli tzw. normami dopełnienia wówczas, gdy **w istocie naruszone zostały pierwotnie normy dopełnienia wskutek wadliwości postępowania administracyjnego**, a rozstrzygnięcie sądu administracyjnego było jedynie wynikiem błędnego zaakceptowania tych wadliwości;
  - b) powoływanie **samoistne** przepisów PostAdmU jako naruszonych przez WSA w postępowaniu sądownoadministracyjnym w oderwaniu od postępowania administracyjnego, co dotyczy np. naruszenia przez WSA art. 141 § 4, art. 134 czy art. 106 § 3 PostAdmU;
- 3) przy powoływaniu zarzutu naruszenia prawa materialnego struktura zarzutu powinna być czteroczłonowa:
  - a) wskazanie samego przepisu;
  - b) wskazanie formy naruszenia przepisu – błędna wykładnia lub niewłaściwe zastosowanie przepisu i opis tego niewłaściwego zastosowania lub błędnej wykładni; mimo że jest to wymóg tylko skargach kasacyjnych, ułatwia on zrozumienie zarzutu w skardze administracyjnej;
  - c) wskazanie uchybienia, **czyli wadliwego działania i rozumowania organu/sądu, odwołującego się do treści przepisu prawnomaterialnego** (np. wadliwie stwierdzenie, że nie zaistniała zmiana stosunków wodnych mająca szkodliwy wpływ na grunt sąsiedni);
  - d) przedstawienie w formie alternatywy – swojej wersji prawidłowego zastosowania lub wykładni przepisu, np. po sformułowaniu „podczas gdy...” (np. podczas gdy taka zmiana w istocie zaistniała).

Oczywiście jest to tylko propozycja, przy czym pkt 1–3 są obligatoryjne przy skardze kasacyjnej. Częstym błędem jest ogólnikowe formułowanie zarzutu, bez choćby skrótowego opisu uchybienia w związku z treścią powoływanego przepisu prawa materialnego.

Przy przepisach prawnomaterialnych należy zwrócić uwagę na łączone naruszenia przepisów, np.:

- 1) przy procedurze nieważnościowej – naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 KPA w związku z przepisem rażąco naruszonym co do wykładni (por. kasus Nr 2 i 5);
- 2) w innych sytuacjach – np. naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 2 PrBud w związku z przepisem techniczno-budowlanym, np. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r.

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

– **wówczas, gdy uchybienie obejmuje hipotezy co najmniej dwóch norm prawnych.**

Co do naruszenia przepisów postępowania schemat ten jest podobny, jednak rzadziej spotyka się rozróżnienie na niewłaściwe zastosowanie przepisu lub błędną wykładnię tegoż przepisu, rzadziej też spotyka się łączone naruszenie przepisów, ale oczywiście taka sytuacja może się zdarzyć (wskazanie formy naruszenia przepisu proceduralnego nie jest jednak wymogiem formalnym nawet przy skardze kasacyjnej).

Żywię nadzieję, że te sugestie będą dla Czytelnika pomocne i będzie on mógł je prześledzić w prezentowanych w niniejszym zbiorze kazusach, stosując je nie tylko na potrzeby przygotowania do egzaminu zawodowego, ale też w praktyce wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego.

Warszawa, 15.7.2020 r.

adw. *Michał Barański*

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)