

Prawo administracyjne. Kazusy dla aplikantów

Wydanie 3.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Niniejszy zbiór kazusów powstał jako pomoc dla aplikantów adwokackich i radcowskich w trakcie przygotowań do egzaminów adwokackiego i radcowskiego z prawa administracyjnego, imitując zestawy egzaminacyjne z tego przedmiotu (uproszczone akta administracyjne).

Większość kazusów powstała na podstawie realnie prowadzonych spraw, a zatem ich podstawą są w pełni autentyczne akta administracyjne, które zostały zanonimizowane. 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 egzaminach adwokackim lub radcowskim.

Różnorodność dziedzin prawa administracyjnego materialnego, które pojawiają się na egzaminach zawodowych nie pozwala na uwzględnienie ich wszystkich w niniejszym zbiorze. Przy wyborze dziedzin prawa materialnego administracyjnego kierowałem się więc dużą częstotliwością pojawiania się danej materii na egzaminach adwokackich, stąd dwa z pięciu kazusów dotyczą prawa budowlanego, natomiast trzy pozostałe zagospodarowania przestrzennego oraz prawa wodnego. Wobec powyżej wskazanej różnorodności materii wskazać należy, że najważniejszymi umiejętnościami, które powinien posiadać aplikant są umiejętności metodologiczne co do stawiania zarzutów i formułowania wniosków w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego i skardze kasacyjnej.

Jako rozwiązania kazusów podano albo sugestie co do treści opinii o bezzasadności skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego 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 skarg, które zostały realnie złożone w przedkładanych w ramach kazusów sprawach. Ma to walor szerszy niż sam tzw. opis istotnych zagadnień, czyli wytyczne do rozwiązania kazusu na egzaminie adwokackim lub radcowskim. Opracowanie składa się jednak nie tylko z uproszczonych akt administracyjnych, opinii o bezzasadności skargi administracyjnej lub kasacyjnej czy skargi do WSA lub kasacyjnej, ale także z odpisów zanonimizowanych wyroków 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).

Celem niniejszego opracowania jest zaznajomienie aplikantów, na przykładach z praktyki zawodowej, ze specyfiką postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, 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 skarg do WSA 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 § 1, art. 80, 107 § 3 KPA 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 nie stwierdzenia zmiany stanu wodnego mającego szkodliwy wpływ na grunt sąsiedni. Innymi 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 radcowskiego oraz 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 skutkowałą wadliwą subsumcją 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; często ta ostatnia sytuacja zaistnieje przy rażącym naruszeniu prawa materialnego i procedurze nieważnościowej z art. 156 § 1 pkt 2 KPA – por. kazus Nr 2).

Dodatkowo, zawsze z rodzajem podnoszonych zarzutów powiązane są wnioski – tak w skardze administracyjnej (por. art. 145–152 PrPostSądAdm), jak i w skardze kasacyjnej (por. art. 174 i 184–189 PrPostSądAdm). **Istotne jest, aby wnioski skargi odzwierciedlały żadaną sentencję wyroku, zawartą w przepisie prawa.** Ponadto należy zwrócić uwagę na zmiany w sposobach rozstrzygnięcia skargi z ostatnich lat (por. np. art. 145a

PrPostSądAdm), lub poszerzenie możliwości orzeczenia reformatoryjnego przez NSA na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej na podstawie art. 188 PrPostSądAdm.

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 do WSA 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 **łączne** przepisów PrPostSądAdm o charakterze kompetencyjnym (art. 145–152 PrPostSądAdm), czyli tzw. norm odniesienia z przepisami procedury administracyjnej naruszonej przez organy administracyjne (np. KPA lub Ord-Pod), 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 PrPostSądAdm 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 PrPostSądAdm;
- 3) przy powoływaniu zarzutu naruszenia prawa materialnego struktura zarzutu powinna być czteroczęłowa:
 - 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 w 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);

- 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 przedstawić w prezentowanych w niniejszym zbiorze przypadkach, stosując je nie tylko na potrzeby przygotowania do egzaminu zawodowego, ale też w praktyce wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego.

Warszawa, 2024 r.

adw. *Michał Barański*

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl