

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym”, Łódź, 26 listopada 2014 r.

Po raz kolejny przedstawiciele polskiej administratywistyki spotkali się w Łodzi na konferencji naukowej organizowanej w ramach Łódzkich Spotkań Prawniczych. Konferencja „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym” została zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Komitet Naukowy Konferencji tworzyli: prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Stahl, prof. zw. dr hab. Zofia Duniewska, prof. nadzw. dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. nadzw. dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska, prof. nadzw. dr hab. Michał Kasiński, prof. nadzw. dr hab. Piotr Korzeniowski oraz jako sekretarz naukowy – dr Katarzyna Wlazlak. Natomiast w składzie Komitetu Organizacyjnego Konferencji, poza wymienionymi wyżej osobami, znalazły się również: mgr Ewa Kotecka, mgr Agnieszka Jachowicz oraz mgr Anna Szalkiewicz.

Trzeba wspomnieć, że piąte, jubileuszowe spotkanie poprzedziły konferencje: „Sankcje administracyjne – blaski i cienie” (24 listopada 2010 r.), „Współdziałanie w samorządzie terytorialnym. Rzeczywistość – dylematy – wyzwania” (11 kwietnia 2011 r.), „Legislacja administracyjna” (23 listopada 2011 r.) oraz „Odpowiedzialność administracji i w administracji” (21 listopada 2012 r.). Podobnie jak cztery pierwsze, także tegoroczna konferencja odbyła się w siedzibie Wydziału Prawa i Administracji UŁ. Jej znaczenie podkreśliły osoby, które zdecydowały się na objęcie wydarzenia swym patronatem honorowym. W tym gronie znaleźli się: J.M. prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel (rektor UŁ), prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Liszewska (dziekan WPiA UŁ), Jolanta Chełmińska (wojewoda łódzki), Hanna Zdanowska (prezydent Łodzi), prof. nadzw. dr hab. Irena Lipowicz (Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz Tomasz Zbrojewski (prezes WSA w Łodzi). W konferencji uczestniczyli przedstawiciele nauki oraz praktyki. Wśród znamienitych przedstawicieli praktyki znaleźli się sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych z całej Polski. W dyskusji głos zabrała sędzia NSA Małgorzata Niezgodka-Medek, z referatami wystąpili sędzia WSA dr hab. Krystyna Daniel, prof. UJ oraz asystent sędziego WSA dr Przemysław Ostojki.

Celem konferencji było zwrócenie uwagi na różne aspekty zasad sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych w prawie administracyjnym. Liczne dyskusje zmierzały do porównania ich funkcjonowania na przestrzeni czasu. Wyciągnięto wnioski, że pomimo ukształtowania wspomnianych zasad w przepisach prawa

organy administracyjne oraz władza sądownicza powinny wciąż wzmacniać ich prawidłową interpretację oraz czynić je podstawą swoich rozstrzygnięć we wszystkich trudnych sprawach, dla których stosowanie literalnego brzmienia ustawy mogłoby spowodować negatywne konsekwencje prawne.

Organizatorzy, zwracając się z zaproszeniem, wyrazili nadzieję, że „problematyka szeroko ujmowanej sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych w prawie administracyjnym, jak i poruszane w czasie obrad zagadnienia szczegółowe, związane z tym ważnym, a zarazem budzącym wiele wątpliwości obszarem prawa – zwłaszcza administracyjnego”, przekona szerokie grono zarówno teoretyków, jak i praktyków do przyjęcia zaproszenia i wzięcia udziału w konferencji. Rzeczywiście, należy uznać, że tematyka, a także miejsce skłoniły wielu przedstawicieli nauki oraz praktyki do udziału w tym doniosłym wydarzeniu naukowym.

Obrady konferencyjne w imieniu organizatorów otworzyła, witając zgromadzonych, prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Stahl, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Z wielkim szacunkiem powitany został nestor nauki prawa administracyjnego prof. dr hab. Eugeniusz Ochendowski. Następnie głos został przekazany przedstawicielowi gości honorowych, którzy objęli patronat nad konferencją. Słuchacze z zaciekawieniem przysłuchiwali się wystąpieniu dr Ryszarda Czerniawskiego (zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich), który zwrócił uwagę na to, że częstsze stosowanie przez administrację zasad sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych będzie miało wprost proporcjonalne przełożenie na ograniczenie liczby wpływających do Rzecznika skarg.

Po oficjalnych wystąpieniach przyszedł czas na wygłoszenie referatów w ramach pierwszego panelu. Plan konferencji obejmował dwie części, w których każdemu z mówców zarezerwowano piętnaście minut na wystąpienie. Część prelegentów przygotowała także multimedialne prezentacje przybliżające słuchaczom problematykę wystąpień.

Oficjalnie prowadzenie obrad w pierwszym panelu powierzono prof. nadzw. drowi hab. Michałowi Kasińskiemu (Uniwersytet Łódzki), który czuwał nad dyscypliną prelegentów, a po każdym wystąpieniu dodawał swoje dygresje do omawianego problemu, jednocześnie płynnie przechodząc do kolejnego referatu.

Jako pierwsza wystąpiła prof. nadzw. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz reprezentująca Uniwersytet Jagielloński, która wygłosiła referat „Determinanty sprawiedliwości w prawie administracyjnym”. Referentka wprowadziła uczestników konferencji w zagadnienia podstawowe, niezwykle przydatne w dalszej dyskusji. Podjęła się próby zdefiniowania terminu „sprawiedliwość”, przedstawiając poglądy znanych filozofów prawa. W swym wystąpieniu zaakcentowała, że sprawiedliwość jest jednym z podstawowych pojęć w prawoznawstwie. Klasyczna definicja sprawiedliwości pochodzi już od rzymskiego prawnika Ulpiana, według którego jest stałą i niezmienną wolą przyznania każdemu należnego mu prawa. Wygłaszająca tezy referatu zwróciła uwagę na szczególnie wkład Charlesa Perelmana w rozwój pojęcia sprawiedliwości. Należy wspomnieć, iż autor ten wskazywał, że sprawiedliwość „spośród wszystkich pojęć szacownych jest chyba jednym z najważniejszych i najbardziej mglistych”. Prelegentka ukazała w swym referacie doniosłość problematyki podejmowanej w ramach odbywającej się konferencji.

Następnie głos zabrał dr hab. Marcin Szewczak (Katolicki Uniwersytet Lubelski) nt. „Zaufanie do władz samorządowych w procesie programowania polityki rozwoju”. Referent przedstawił praktyczne aspekty zasady zaufania w procesie programowania polityki rozwoju. W czasie dyskusji w odniesieniu do tego zagadnienia głos zabrała dr Katarzyna Wlazlak, sygnalizując istotny problem związany z deficytem zaufania do organów państwa podmiotów ubiegających się o dotacje z funduszy europejskich w sytuacji, gdy pomimo pierwotnej odmowy przyznania im dotacji na skutek środków zaskarżenia uzyskują pozytywne rozstrzygnięcie. Wciąż bowiem nie istnieją fundusze rezerwowe, z których można by udzielać dotacji beneficjentom uzyskującym pozytywne rozstrzygnięcie w toku instancji.

Kolejnym prelegentem był dr Michał Jabłoński (Uniwersytet Warszawski) przedstawiający referat „Materialnoprawny charakter zasady zaufania do władz publicznych w świetle Konstytucji RP”. Zwrócił on szczególną uwagę na to, że zasada zaufania do organów państwa ma charakter nie tylko procesowy, ale także materialnoprawny, wywodzi się bowiem z konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto w wystąpieniu zaakcentowano, iż zasada pogłębiania zaufania obywateli może być ujmowana zarówno od strony negatywnej, jako obowiązek powstrzymania się organów administracji przed działaniami, które mogłyby osłabiać zaufanie obywateli, jak i od strony pozytywnej – jako konieczność prowadzenia postępowania administracyjnego tak, aby zaufanie obywateli do aparatu administracyjnego wzrastało.

Następnie swoje wystąpienie rozpoczął dr Przemysław Ostojski (WSA Poznań). Podjął on bardzo ważną problematykę zaufania do organu egzekucyjnego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego ma na celu przymusowe wykonanie obowiązków o charakterze pieniężnym bądź niepieniężnym przez powołane do tego organy egzekucyjne poprzez zastosowanie konkretnych środków przymusu. Realizacja tychże obowiązków musi być jednakże prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z zachowaniem odpowiednich zasad. Jedną z istotnych zasad jest zasada zaufania, która nakłada się niemal na każdą zasadę postępowania egzekucyjnego – podkreślił prelegent. Przemawiający skupił się także na problematyce doręczenia tytułów wykonawczych w kontekście zasady zaufania.

Dr Przemysław Kledzik (Uniwersytet Szczeciński) przedstawił referat „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w świetle zasad ogólnych postępowania administracyjnego”. Prelegent podjął problematykę zasadności bezpośredniego stosowania zasad ogólnych prawa administracyjnego, w tym zasady zaufania do władz publicznych.

Pierwszą część sesji głównej zakończyło wystąpienie dra Andrzeja Nałęcza (Uniwersytet Warszawski) „Zasada ogólna ochrony zaufania i jej wpływ na stanowienie oraz stosowanie prawa administracyjnego”. Referat ten miał charakter bardzo dynamiczny, albowiem prelegent skupił się na omówieniu konkretnych przykładów ukazujących pomijanie przez organy państwa zasady zaufania. Dr Nałęcz podkreślił, że celem zasady zaufania jest ochrona porządku prawnego oraz praw nabytych przez strony postępowań administracyjnych. Prelegent słusznie zauważył, że strona postępowania tylko wówczas może działać w zaufaniu do państwa, gdy ma pewność co do stałości przyznanego jej uprawnienia lub nałożonego obowiązku.

Po tymże wystąpieniu nadszedł czas na dyskusję, a rozmowy toczyły się dalej w trakcie piętnastominutowej przerwy na kawę, po której nastąpiło wznowienie obrad.

Moderowanie drugiego panelu zostało powierzone reprezentantowi Uniwersytetu Wrocławskiego – prof. nadzw. drowi hab. Jerzemu Supernatowi. Profesor Supernat w sposób nieszablonowy prowadził obrady, czyniąc ciekawe i użyteczne uwagi na temat poruszanych zagadnień. Po przedstawieniu programu tej części konferencji przewodniczący jako pierwszemu udzielił głosu doktorowi Piotrowi Doboszowi (Uniwersytet Jagielloński), który wygłosił referat „Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym”. Prelegent zwrócił uwagę, że postulat sprawiedliwości międzypokoleniowej jest obecny w nauce prawa, socjologii, filozofii, a wreszcie w polityce. XX wiek przyniósł przyspieszenie wielu procesów społecznych i gospodarczych wiążących się z nadmierną eksploatacją pewnych dóbr. Autor referatu wskazał, iż poszanowanie dla kapitału przyrodniczego i postulat jego ochrony dla przyszłych pokoleń są silnie związane z zasadą zaufania do władzy publicznej. Ustawodawca powinien stanowić takie regulacje, aby chronić dobra, co do których grozi w przyszłości deficyt.

W kolejnym referacie „Ochrona zaufania w relacjach horyzontalnych w prawie administracyjnym”, wygłoszonym przez dra Jerzego Parchomiuka (Katolicki Uniwersytet Lubelski), zaprezentowana została problematyka zaufania w tych relacjach, w których administracja ma status równorzędnego podmiotu w stosunku do administrowanego. Przykładem są tu umowy w administracji. Prelegent poruszył także bardzo ciekawe zagadnienia styku zasady zaufania z zasadą dobrej wiary w prawie administracyjnym oraz kwestię prekluzji roszczeń w prawie administracyjnym.

W dalszej części obrad plenarnych głos zabrała prof. nazw. dr hab. Krystyna Daniel (Uniwersytet Jagielloński, WSA Kraków), która przedstawiła tezy artykułu „Świadomość prawna a media”. Prelegentka poruszyła ciekawy problem wpływu mediów na zaufanie obywateli do władz publicznych na przykładzie władzy sądowniczej. W swym referacie postulowała dbałość o rozsądne wypowiedzi, zwłaszcza dziennikarskie, na łamach prasy, telewizji i Internetu, albowiem zafałszowanie obrazu sprawy może prowadzić do deficytu zaufania, które tak trudno odbudować.

Jako czwarty wystąpił mgr Przemysław Zdyb (Uniwersytet Szczeciński), który wygłosił referat „Instytucja uznania administracyjnego w kontekście problematyki zaufania obywateli do organów administracji publicznej”. Przemawiający rozważał problem, czy z zasady zaufania administrowanych do organów władzy publicznej wypływa konieczność rozstrzygania spraw o identycznych stanach faktycznych w taki sam sposób przy takim samym stanie prawnym. Referent słusznie zauważył, że zasada zaufania obywatela do państwa nie oznacza, iż organ nie może zmieniać ocen prawnych, w szczególności gdy zmiana prowadzi do prawidłowego zastosowania określonych przepisów, ale też że nie może tego czynić dowolnie, w sposób uniemożliwiający kontrolę argumentacji przemawiającej, w jego ocenie, za przedmiotową zmianą.

Następnie dr Marcin Princ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) przedstawił referat „Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych”, który przygotował wraz z prof. nadzw. dr hab. Krystyną Wojtczak (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Podczas wystąpienia prelegent zdefiniował instytucję przyrzeczenia administracyjnego, a także podał przykłady występowania tej instytucji w ustawodawstwie polskim.

W konkluzji podkreślił, że przyrzeczenie administracyjne opiera się na zasadzie zaufania. Stanowisko zajęte przez organ administracyjny często na początkowym etapie sprawy ma doniosłe znaczenie, albowiem w przeciwnym razie administracja nie ponosiłaby odpowiedzialności za słowo, za rzetelność informacji udzielanej administrowanemu, co w konsekwencji prowadziłoby do ograniczenia zaufania obywateli do władzy publicznej.

Jako kolejny wystąpił dr Sławomir Peszkowski (KNF), prezentując referat „Lista ostrzeżeń publicznych KNF jako publicznoprawna forma ochrony budowy zaufania do rynku finansowego”. Problematykę ostrzeżeń publicznych i ich przydatności omówił na przykładzie Amber Gold sp. z o.o. Prelegent pochylił się nad kwestią trwałości publikacji owych ostrzeżeń oraz potrzeby ich wykreślenia po upływie wskazanego czasu. Ostrzeżenia publiczne publikowane są w interesie publicznym – w obronie uczestników rynku finansowego, lecz z drugiej strony, w przypadku ich pochopnego zamieszczenia, naruszają dobre imię przedsiębiorcy.

Ostatni referat „Interwencja kryzysowa jako zadanie publiczne służące umocnieniu zaufania i poczucia sprawiedliwości wobec władz publicznych” został wygłoszony wspólnie przez mgr Dominikę Cendrowicz reprezentującą Uniwersytet Wrocławski oraz mgr Annę Szalkiewicz z Uniwersytetu Łódzkiego. W swoim wystąpieniu prelegentki przybliżyły problematykę zespołu interdyscyplinarnych działań podejmowanych przez organy państwa na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Zabiegi takie, składające się na interwencję kryzysową, wzmacniają zaufanie obywateli do władzy publicznej.

Panel zakończyły pytania do prelegentów oraz dyskusja na tematy zaprezentowane w referatach.

Na zakończenie obrad wystąpiła prof. nadzw. dr hab. Małgorzata Stahl. Podsumowując wszystkie referaty, podkreśliła, że zawierały one gruntowną i nowatorską analizę podejmowanych tematów, a nadto są ważnym impulsem do ożywienia zasad sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych. Punktualnie o godzinie 16.00 obrady zostały zakończone. Dyskusje członków konferencji trwały dalej w trakcie obiadu.

Reasumując, w sesji plenarnej wystąpiło trzynastu prelegentów. W czasie konferencji referaty wygłosili przedstawiciele środowisk naukowych z różnych części Polski, reprezentujący osiem uczelni. W konferencji udział wzięli wybitni uczeni z krajowych ośrodków akademickich zajmujący się poruszaną podczas spotkania problematyką, a także przedstawiciele praktyki. Wydarzenie cieszyło się dużym zainteresowaniem, o czym świadczy liczba wygłoszonych referatów oraz uczestników. Wartością konferencji było porównanie spojrzenia naukowców i praktyków na zasady sprawiedliwości i zaufania do organów władzy publicznej. Wobec powyższego konferencję naukową „Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym” uznać należy za udaną. Jej obrady organizatorzy planują zwieńczyć opublikowaniem w przyszłym roku akademickim monografii obejmującej prezentowane referaty. Z perspektywy już pięciu minionych Łódzkich Spotkań Prawniczych należy powiedzieć, że tradycją stały się jesienne (listopadowe) dysputy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.