

I. ARTYKUŁY

JAROSŁAW MIKOŁAJEWICZ, ANDRZEJ SKOCZYŁAS

INTERTEMPORALNA PROBLEMATYKA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

I. Z problemami intertemporalnymi związane są złożone zagadnienia o charakterze nie tylko wykładniowym, ale również walidacyjnym. Problemy zarówno formalnoprawne, jak i aksjologiczne.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowej intertemporalnej problematyki prawa administracyjnego, zgodnie z kompetencjami jednego z autorów, ze szczególnym uwzględnieniem administracyjnego prawa procesowego. Przyjmujemy przy tym za podstawę teoretyczną ustalenia poczynione przez drugiego¹.

II. Prawo administracyjne uchodzi za prawo dalekie w swojej finezji od klasycznych konstrukcji prawa cywilnego i w jakimś sensie uboższe. Wrażenie to paradoksalnie potęgowane jest jakoby uboższą problematyką teoretycznoprawną tej gałęzi prawa. Mniemać jednak można, i z pewnością wykaże to niniejsze opracowanie, że problematyka prawa administracyjnego nie tyle jest uboższa, ile raczej wiele zagadnień nie zostało przez doktrynę opracowanych (czasem wprost niedostrzeżonych), a jeśli je poruszano, to najczęściej w nader praktycystycznym aspekcie².

Ciągłe zmiany prawa administracyjnego, w tym częste i pospiesznie wprowadzanie reform administracji, niedoskonałości w zakresie konstrukcji przepisów prawnych będących podstawą jej funkcjonowania oraz zmienność stanów faktycznych w sprawach administracyjnych powodują, że regulacje prawa administracyjnego niejednokrotnie budzą wątpliwości zarówno interpretacyjne, jak i walidacyjne. Brak dostatecznej świadomości zagadnień

¹ Ustalenia w pewnym sensie niesamodzielne, gdyż czynione na bazie koncepcji relacji normy prawnej do przepisu prawnego oraz koncepcji sytuacji prawnych sformułowanych przez Z. Ziemińskiego i w podstawowym zakresie wpisujące się w koncepcję wykładni M. Zielińskiego (weszło w zwyczaj nazywać ją koncepcją derywacyjną). Ogólnie koncepcja tzw. prawa intertemporalnego przedstawiona została w pracy: J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000. W dalszym toku rozważań nie będziemy szczegółowo powoływać tej pozycji, przyjmując konwencję, że jeżeli nie podajemy innego źródła, określona teza teoretycznoprawna została przedstawiona właśnie w tej książce.

² W dawniejszej nauce prawa administracyjnego zagadnienia czasu poruszano rzadko (zob. jednak artykuł A. Wasilewskiego, *Uptyw czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 1, s. 57 i n.), ale w najnowszej literaturze przedmiotu ukazało się kilka istotnych publikacji z tego zakresu, np. J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011 (zob. recenzję tej pracy na s. 231) oraz monografia autorstwa M. Kamińskiego, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.

ogólnych (zasad) nierzadko prowadzi do błędnej wykładni tych przepisów. Częstość znaczące trudności sprawia samo ustalenie stanu prawnego obowiązującego w danej dziedzinie prawa administracyjnego³.

III. Stanowi takiemu towarzyszy obserwowalne pomieszanie pojęć, często wprost popełnianie błędu ekwiwokacji, nieodróżnianie od siebie zagadnień zasadniczo różnych, utożsamianie terminów odrębnych jedynie ze względu na fakt desygnowania – najczęściej tylko w jakiejś części – poprzez użycie równoznaczającego zwrotu. Z tego względu użyteczne może być wprowadzenie kilku prostych dystynkcji pojęciowych.

Nader często pojawia się mieszanie ze sobą rozmaitych, a różnych „zasad”, najczęściej połączonych z jakimś specyfikującym zwrotem typu „prawa”, „prawna”, „ogólna”. Nie będziemy tu problematyki używania zwrotu „zasada” szerzej omawiać⁴, zwróćmy jednak uwagę, że zasadniczo o co innego chodzi, kiedy używamy takich zwrotów, jak: „zasada bezpośredniego działania nowego prawa”, jeśli chodzi nam o zasadę w sensie opisowym, mianowicie stwierdzenie, że w danym zakresie prawo nowe znajduje zastosowanie również do przypadków z elementem dawnym (zasada w sensie opisowym); o co innego, jeżeli w danym zakresie do sytuacji prawnych z elementem dawnym należy stosować, od chwili wejścia nowego, prawo nowe (zasada w sensie dyrektywalnym); o co innego wreszcie, jeżeli statystycznie dającą się uchwycić prawidłowością jest przyjmowanie rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego poprzez znajdowanie zastosowania do sytuacji prawnych nowego prawa. Aczkolwiek w tym ostatnim przypadku poprawniej byłoby używać zwrotu nie „zasada”, lecz „w zasadzie”.

Drugim poważnym powodem nieporozumień jest brak dostatecznego różniczenia prawa intertemporalnego, jako pewnej problematyki prawnej, i retroaktywności, jako pewnej własności określonych norm prawnych.

Z przykrością trzeba stwierdzić, że w tym zakresie da się zaobserwować nawet pewien regres, zapewne powiązany z działalnością orzeczniczą organów sądowych⁵. Przykładowo, w jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się wprost: „Generalnie rzecz ujmując, ustawodawca może skorzystać

³ Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 297; W. Taras, *Spór o właściwość między samorządowymi kolegiami odwoławczymi w sprawie uzgodnienia rozkładu jazdy samochodowej komunikacji pasażerskiej*, „Casus” 2004, nr 33, s. 45; R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 3-4, oraz postanowienie NSA z 9 marca 2004 r., OW 18/04 (niepubl.).

⁴ Poglądy poznańskiej szkoły prawa na temat zasad prawa zawarte są w nadal zachowującej aktualność książce S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974. Nie oznacza to, że autorzy tej szkoły nie posługują się zwrotem „zasada” powiązany z bliższym dookreślnikiem (np. J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2008), co jednak z punktu widzenia naszych obecnych rozważań mogłoby mieć znaczenie jedynie marginalne. Natomiast istotne jest, że nie posługują się pojęciem „zasady” (*principle*) w rozumieniu anglosaskim, szczególnie zarysowanym w pracy R. Dworakina, *Law's Empire*, Cambridge, M.A., 1986 (tłum. polskie: *Imperium prawa*, Warszawa 2006).

⁵ Zob. E. Łętowska, K. Osajda (red.), *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008; M. Uliasz, *Reguły intertemporalne w polskim postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 3.

z jednej z trzech zasad prawa intertemporalnego: a) zasady wstecznego działania prawa (retroaktywność), b) zasady bezpośredniego działania prawa nowego (retrospektywność), c) zasady dalszego działania prawa dawnego”⁶.

Aczkolwiek istotnie ustawodawca może skorzystać z jednej z trzech (w sensie opisowym) zasad prawa intertemporalnego, są to jednak: zasada bezpośredniego działania prawa nowego, zasada dalszego działania prawa i zasada wyboru prawa przez podmiot interesowany. Zasada wstecznego działania prawa w tym sensie w ogóle nie występuje – nawet gdyby wyobrazić sobie jakiś nierozgarnięty podmiot⁷, który istotnie nakazywałby dokonywać czegoś w przeszłości, to owo „coś” – z samej konieczności pojęciowej – nie mogłoby być nakazywane prawem, gdyż prawo nigdy nie jest pragmatycznie bezsensowne. Nie oznacza to bynajmniej, że często stosowanego przez prawników twierdzenia o istnieniu prawa retroaktywnego nie da się dorzecznie zinterpretować. Do kwestii tej wrócimy w dalszej części artykułu.

W tym miejscu należy stwierdzić jedynie to, że prawo retroaktywne z konieczności empirycznej jest zawsze postacią nowego prawa. W wypadku stanowienia norm retroaktywnych nie występuje konieczność, by odnosiły się one do sytuacji z elementem dawnym, aczkolwiek – o ile sytuacje takie nadal trwają – niezastosowanie zasady bezpośredniego stosowania prawa nowego wydawałoby się raczej osobliwe. Jest całkiem możliwe, że prawo retroaktywne znajdzie zastosowanie jedynie do sytuacji, w której brak jakiegokolwiek elementu dawnego, na przykład ustanowienie nowego obowiązku podatkowego, którego podstawą miałyby być zdarzenie, z którym prawo dotychczas nie wiązało żadnych obowiązków w zakresie, w jakim normy te odnosiłyby się do zdarzeń sprzed swego wejścia w życie. I w tym sensie utożsamianie prawa retroaktywnego z intertemporalnym jest niedorzeczne.

IV. Już z powyższych uwag wyprowadzić można konkluzję, że prawo intertemporalne w zasadniczy sposób różni się od prawa retroaktywnego. Różni się wprost kategorialnie, w pierwszym wypadku mamy wszak do czynienia z pewną problematyką prawną, w drugim – z normami prawnymi o określonych własnościach.

O ile w pierwszym wypadku mowa o określonych problemach prawnych, o tyle w drugim chodzi o kwestię określonych norm systemu prawnego, których zakres zastosowania – odnosząc się do okoliczności sprzed wejścia w życie – powiązany jest z innym zakresem normowania niż zakres normowania normy, która przy podobnym zakresie zastosowania obowiązywała w momencie znalezienia przez określoną normę zastosowania. Mówiąc o podobnym zakresie zastosowania, mamy na myśli to, że co najmniej niektóre okoliczności będące elementem zakresu zastosowania tych norm są tożsame. Zdarzyć się może i tak, że norma retroaktywna nie jest podobna do żadnej innej normy, gdyż statuuje jakiś obowiązek prawny w odniesieniu do sytuacji, które w ogóle nie były dotychczas przedmiotem regulacji prawnych.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 165.

⁷ Założenie racjonalnego prawodawcy (ściślej: założenie o jego doskonałej wiedzy empirycznej) sytuację taką jednak wyklucza.

Z konieczności zatem normy retroaktywne są normami sankcjonującymi⁸ względnie wyznaczającymi sytuacje pochodne określonych podmiotów. Konieczność ta jest następstwem samej struktury świata. Jeśli bowiem przyjmiemy – skądinąd zdroworozsądkowe – założenie, że w przeszłości działać nie można, to wypowiedzi nakazujące jakiekolwiek działanie w przeszłości przedstawiają się w potrójnym rozumieniu jako bezsensowne:

a) bezsensowne pragmatycznie, gdyż nie spełniają wyznaczonej sobie roli sugestywnej (nie wymaga bowiem dowodu, że nie można komuś skutecznie sugerować działania w przeszłości),

b) bezsensowne semantycznie, ponieważ w istocie niczego nie nakazują (założenie *impossibilium nulla obligatio est*), nie posiadając jakiegokolwiek znaczenia dyrektywalnego, a takie przypisujemy normom postępowania,

c) bezsensowne syntaktycznie, gdyż jedynie pozornie wskazywałyby zakres zastosowania normy.

Stąd też retroaktywne mogą być jedynie normy (z wyłączeniem norm sankcjonowanych). W wypadku prawa intertemporalnego jego elementem nie jest żaden zbiór norm, ale zespół rozstrzygnięć stanowiących w procesie wykładni podstawę do odtworzenia jednego z elementów zakresu zastosowania norm dekodowanych z przepisów „starych” bądź „nowych”, a mianowicie elementu wskazującego, że dana norma wyznacza sytuacje prawne również z bliżej już scharakteryzowanym elementem dawnym.

Zagadnienie retroaktywności nie stanowi jednak przedmiotu niniejszego opracowania. Jedynym relewantnym stwierdzeniem jest to, że gdyby nie przyjmowana współcześnie zasada *lex retro non agit* (jako zasada wykładni), wszelkie rozstrzygnięcia intertemporalne przedstawiałyby się prosto: w każdym wypadku należałoby stosować prawo nowe, a więc – na zasadzie *de omni* – także do rozstrzygnięcia problemów intertemporalnych. Chociaż skądinąd – mając na względzie zasadę nieretroaktywności pojmowaną jako zasadę wykładni – nie sposób znaleźć innych przedmiotowych związków między problematyką intertemporalną a zagadnieniami retroaktywności. Chyba żeby za takie – na zasadzie pomylenia pojęć (nie zauważając, że w odniesieniu do sytuacji prawnej istniejącej przed wejściem w życie prawa retroaktywnego owo prawo retroaktywne jest po prostu prawem nowym) – traktować podklasę (owo nowo stanowione prawo retroaktywne) określonej klasy (zbioru norm nowo stanowionych), choć z klasą tą rozłączną, a tego przecież uzasadnić się nie da.

V. Trzeba pamiętać, że prawo administracyjne to przede wszystkim prawo pozytywne, regulujące niezwykle rozległy i zróżnicowany obszar życia społecznego. Ta właściwość prawa administracyjnego wynika głównie z jego rozmaitych celów i funkcji. Na prawo to składają się „zbiory ogromnej liczby unormowań prawnych, wydanych w różnym czasie, przez różne podmioty”.

⁸ Przy przyjęciu konwencjonalności podziału norm na sankcjonowane i sankcjonujące. Ściśle rzecz biorąc, nie można sankcjonować czynów niebędących przedmiotem obowiązku ze względu na jakąś inną normę, podobnie zresztą, jak – najzupełniej umownie – mówi się o normach sankcjonowanych, gdy ma się na myśli jakąś normę wyznaczającą adresatowi obowiązek niepolegający na nakazie wymierzania sankcji za przekroczenie innej normy, również w przypadku, gdy przekroczenie obowiązku adresata owej normy „sankcjonowanej” nie jest sankcjonowane żadną normą.

Właśnie rozległość materii regulowanych prawem administracyjnym powoduje, że nie jest możliwe jego pełne skodyfikowanie. Należy również dodać, że jak na razie niepowodzeniem skończyły się próby stworzenia regulacji prawnej obejmującej zasady ogólne tego prawa, czy choćby ustawy zawierającej przepisy ogólne prawa administracyjnego⁹. Podobnie jak inne dziedziny nauki, także nauka prawa administracyjnego posługuje się własną siatką pojęć, nadając im niekiedy odmienne znacznie od stosowanego w obrębie innych nauk prawnych. Niezmiernie ważnym zadaniem nauki prawa administracyjnego było i jest dostosowanie sposobu rozumienia tradycyjnych pojęć prawa administracyjnego do ciągle zmieniającego się przedmiotu badań. Warto podkreślić, że tylko niektóre z pojęć stosowanych w prawie administracyjnym mają charakter wyjątkowy (autonomiczny), ponieważ nauka prawa administracyjnego dzieli je z innymi dyscyplinami naukowymi, w tym także z ekonomią czy naukami politycznymi¹⁰.

VI. Przechodząc do uwag bardziej szczegółowych, należy zauważyć, że prawo administracyjne reguluje nie tylko organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, ale również stosunki zachodzące między jej podmiotami w układzie nadrzędności i podporządkowania, opierając się na prawach i obowiązkach adresatów norm prawa materialnego stosowanych i egzekwowanych w określonej procedurze¹¹. Obowiązki te określone są często w drodze aktów administracyjnych podejmowanych przez uprawnione organy w postępowaniu orzekającym (na przykład unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego albo w Ordynacji podatkowej)¹², ponadto znaczna ich część może wynikać wprost z przepisów prawa. We wszystkich wskazanych wypadkach, niezależnie od formy określenia obowiązku, organy administracji publicznej zainteresowane są w ich wykonaniu. Jest to oczywisty przejaw dążenia do pełnej realizacji działań administracji publicznej¹³. W związku z powyższym w doktrynie dokonuje się tradycyjnie trójpodziału materii należących do prawa administracyjnego na: prawo administracyjne ustrojowe, prawo regulujące formy aktywności administracji (łącznie z prawem procesowym) oraz materialne prawo administracyjne¹⁴. W ślad za tym nauka prawa administracyjnego wyróżnia trzy rodzaje norm prawa administracyjnego. Po pierwsze – normy prawa administracyjnego ustrojowego, które dotyczą organizacji aparatu

⁹ Z. Duniewska, *Instytucje prawa administracyjnego*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 110-113.

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 36 i n.; P. Przybylski, *Tradycyjne pojęcia prawa administracyjnego – potrzeba i sposób ich dalszego używania*, w: ibidem, s. 43-59.

¹¹ Wyrok NSA z 28 lutego 2007 r., II GSK 223/06, Lex, nr 325325; por. też J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 11 i n.

¹² Zob. R. Hauser, w: Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 178. Por. też Z. Janku, *Gwarancje prawne wykonywania obowiązków publiczno-prawnych*, w: J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 557 i n.

¹³ R. Hauser, A. Skoczylas, w: K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądowniczo-administracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009, s. 189.

¹⁴ Z. Leoński, w: *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 27.

administracyjnego¹⁵ i regulują kwestie „tworzenia i obsadzania organów administracyjnych i ich urzędów, budowy wewnętrznej oraz wzajemnych relacji poszczególnych struktur organizacji”¹⁶. Po drugie – normy prawa administracyjnego procesowego, które regulują tok działań podejmowanych przez wskazane w prawie ustrojowym organy w zakresie realizacji norm prawa materialnego. Zasadniczą ich funkcją jest zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego, czyli prawo to ma charakter swoiście służebny wobec norm prawa materialnego¹⁷. Ponadto normy te określają prawa i obowiązki innych uczestników sformalizowanego postępowania administracyjnego (zmierzającego do wydania przez organ rozstrzygnięcia w postaci aktu administracyjnego) oraz postępowania o charakterze przymusowym, które będzie stosowane dopiero wówczas, gdy obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany (procedura ta może służyć egzekucji obowiązku bądź zastosowaniu sankcji administracyjnej)¹⁸. Po trzecie – normy materialnego prawa administracyjnego określają przedmiot działania administracji, regulując „obowiązki i uprawnienia powstające z mocy prawa albo przez konkretyzację norm (wydanie aktu administracyjnego)”. Dotyczą one konkretnych działów administracji publicznej, które stanowią podgałęzie prawa administracyjnego (na przykład prawo budowlane, prawo o cudzoziemcach, prawo oświatowe)¹⁹.

Niezwykle istotną cechą prawa administracyjnego jest obowiązek podejmowania przez organ wszelkich działań urzędowych na podstawie prawa. Organ administracji może działać wyłącznie na podstawie i zgodnie z obowiązującym prawem, ponadto powinien dbać o to, aby było ono przestrzegane przez strony i uczestników postępowania²⁰. Oznacza to więc działanie jedynie na podstawie obowiązującej normy prawnej, stąd konieczność prawidłowego ustalenia brzmienia tej normy, niewadliwego dokonania subsumpcji oraz poprawnego określenia następstw prawnych. Dotyczy to stosowania zarówno

¹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1994, s. 11.

¹⁶ J. Boć, w: idem (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 23.

¹⁷ Służebność norm prawa procesowego nie stanowi jednak o ograniczeniu roli prawa procesowego. Normy tego prawa stwarzają dopiero podstawy do tego, aby określenie praw i obowiązków w ramach stosunku administracyjnoprawnego odpowiadało regułom demokratycznego państwa prawnego. Przepisy prawa procesowego w określonych sytuacjach mogą też mieć korzystny wpływ na kształtowanie stosunków administracyjnoprawnych, w szczególności wówczas, gdy regulacja materialnoprawna stała się nieaktualna w zmienionych warunkach społecznych, gospodarczych i ekonomicznych. Takie znaczenie mają w szczególności zasady postępowania administracyjnego. Por. R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego*, w: Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 24; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 16 i n.

¹⁸ Zob. R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego*, w: Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 23-24; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 45-49; J. Boć, op. cit., s. 23.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 42; zob. też Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 9-25.

²⁰ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 144 i n.; zob. też J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 289.

norm prawa materialnego, ustrojowego, jak i procesowego²¹. Omawiana zasada powiązana jest ściśle z zasadami konstytucyjnymi, przede wszystkim zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą władze publiczne mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. Organ państwa może działać jedynie wtedy, gdy prawo go do tego upoważnia, natomiast jednostka (obywatel) może czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje²².

W tym kontekście jako niezwykle istotny problem należy postrzegać bardzo częste wątpliwości podmiotów stosujących prawo administracyjne dotyczące tego, jakie przepisy – nowe czy dawne – mają być zastosowane w konkretnym postępowaniu administracyjnym.

VII. Odpowiedzią na wskazaną wyżej niestabilność prawa administracyjnego jest tak zwana zasada aktualności, zobowiązująca organ do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej z uwzględnieniem wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w chwili orzekania²³. Innymi słowy, jeżeli nie ma innych unormowań w ustawach szczególnych, to nowe akty normatywne prawa administracyjnego w odniesieniu do sytuacji „dawnych”, czyli stosunków prawnych powstałych pod rządami starego prawa, stosowane są bezpośrednio²⁴. Zasada aktualności w prawie administracyjnym odpowiada więc zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa, głoszącej, iż od chwili wejścia w życie „nowego prawa” wyznacza ono sytuacje prawne także z elementem dawnym. Oznacza to, że wobec braku: a) postanowień konstytucyjnych dotyczących prawa międzyczasowego, b) przepisów ogólnych prawa administracyjnego (mimo zgłaszanych przez przedstawicieli nauki prawa projektów ustaw), c) przepisów regulujących tę kwestię w Kodeksie postępowania administracyjnego²⁵, d) przepisów intertemporalnych zawartych w ustawach szczególnych, e) niemożności wyprowadzenia kulturowego rozstrzygnięcia zasad konstrukcyjnych danej podgałęzi prawa administracyjnego – stosuje się prawo nowe. W ten sposób w ogóle nie powstają niezgodności, do usunięcia których należałoby stosować niedookreśloną regułę *lex posterior derogat legi priori*, która dotyczy zagadnień walidacyjnych i której radykalizm mógłby – paradoksalnie – prowadzić do niespójności systemu (pojęciowo wykluczonej).

W tym kontekście należy zauważyć, że w orzecznictwie oraz doktrynie prawa administracyjnego utrwalony jest pogląd, iż zasada aktualności obowiązuje zarówno organ administracyjny pierwszej instancji, jak i organ drugiej instancji. Powoduje to, że każdy z tych organów powinien oceniać

²¹ Zob. wyrok NSA z 24 stycznia 2001 r., II SA 55/00, Lex, nr 75523.

²² W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 15; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 15; por. też A. Błaś, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 27-28.

²³ W. Jakimowicz, op. cit., s. 297.

²⁴ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne...*, s. 84.

²⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 ze zm.

sprawę według przepisów prawa (materialnego i procesowego) obowiązującego w dniu wydania przez niego decyzji²⁶. Jeżeli nie ma więc szczególnych przesłanek co do „woli prawodawcy” w zakresie rozstrzygnięć intertemporalnych, to od chwili wejścia w życie „nowego prawa” wyznacza ono sytuacje prawne nowe wraz z elementem dawnym. Na marginesie należy zauważyć, że jedynie w nielicznych przypadkach ustawodawca zdecydował, aby *expressis verbis* wyrazić tę zasadę w konkretnych regulacjach. Przykładowo, art. 139 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷ stanowi, że „do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

VIII. W praktyce jednak organ administracji stosujący prawo niejednokrotnie styka się z tak zwanymi trudnymi przypadkami²⁸, gdy nie tylko teksty przepisów, których zastosowanie się rozważa, budzą wątpliwości interpretacyjne, ale także sam zakres ich stosowalności, a nawet okres obowiązywania czy charakter semiotyczny wskazania adresatów. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której stan prawny zmienia się w okresie od wydania decyzji przez organ administracji pierwszej instancji do wydania decyzji przez organ drugiej instancji. Brak unormowań intertemporalnych w sytuacji znacznej zmiany regulacji prawnej, zmieniającej jednocześnie kwalifikację jej elementów stanu faktycznego, może bowiem powodować, że powstaje w już toczącym się postępowaniu zupełnie nowa sprawa administracyjna²⁹. Sytuacja taka, swoista dla prawa administracyjnego, powoduje wyjątkowo doniosłe konsekwencje nie tylko w sferze stosowania prawa, ale w samej konstrukcji systemu prawnego. Wydaje się, że dotychczas wypracowane rozstrzygnięcia intertemporalne, a zwłaszcza zakres ich stosowalności, w wielu przypadkach nie pasują do swoistych problemów interesującej nas obecnie gałęzi prawa. W. Jakimowicz zaleca w takiej sytuacji wydanie przez organ drugiej instancji decyzji kasacyjnej przewidzianej w art. 138 § 2 k.p.a.³⁰ Wydaje się, że pozwala to na pełne urzeczywistnienie zasady dwuinstancyjności postępowania. Jeśli zmiana normatywna powoduje zmianę tożsamości sprawy, rozpoznanie jej przez organ drugiej instancji musi zostać ocenione jako naruszenie właściwości instancyjnej³¹ oraz art. 78 Konstytucji RP. Przeprowadzając w takim wyjątkowym wypadku postępowanie rozpoznawcze, organ odwoławczy naruszyłby także zasadę dwuinstancyjności – pozbawiając stronę prawa do dwukrotnego

²⁶ Por. np. uchwała NSA z 19 stycznia 1998 r., OPK 38/97, „Wokanda” 1998, nr 5, s. 28; wyrok NSA z 1 czerwca 1998 r., II SA 308/98, Lex, nr 43186; wyrok SN z 17 kwietnia 1997 r., III RN 12/97, OSNAP 1997, nr 21, poz. 411; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 738; B. Adamiak w: eadem, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 595.

²⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

²⁸ W terminologii J. Wróblewskiego (*Stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, „Nowe Prawo” 1985, nr 5, s. 24-25).

²⁹ W kwestii definicji sprawy administracyjnej zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32 i n.

³⁰ W. Jakimowicz, op. cit., s. 276. Podobnie T. Kielkowski, op. cit., s. 137-138.

³¹ T. Kielkowski, op. cit., s. 138.

merytorycznego rozpoznania sprawy³². Należy pamiętać, że w obecnym stanie prawnym wydanie decyzji kasacyjnej jest możliwe jedynie wówczas, gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Jeżeli zatem postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji nie można pogodzić z nową regulacją prawną, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na wydane już w sprawie rozstrzygnięcie, to konieczne jest wydanie decyzji kasacyjnej. Mamy tu do czynienia ze zmianą elementów konstytutywnych sprawy administracyjnej, a „nowość” może dotyczyć zarówno stosowanych w sprawie norm, jak i faktów uznawanych przez te normy za relewantne³³. W pozostałych przypadkach, gdy mamy do czynienia tylko z przekształceniem sprawy rozstrzygniętej już decyzją nieostateczną (a brak innych wskazanych wyżej wad pozwalających na wydanie decyzji kasacyjnej), organ odwoławczy powinien rozstrzygnąć sprawę zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1-3 k.p.a. W orzecznictwie i doktrynie od wielu lat ugruntowany jest bowiem pogląd, że orzekanie kasacyjne jest dopuszczalne zupełnie wyjątkowo, ponieważ stanowi wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy, a zatem nie jest w tej kwestii dopuszczalna wykładnia rozszerzająca³⁴. Celem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy. Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania nie może być podjęta bez spełnienia przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. W przeciwnym razie decyzja taka w istotny sposób naruszałaby ten przepis, a w konsekwencji także unormowania, które zobowiązują organ odwoławczy do ustalenia prawdy obiektywnej w sposób wnikliwy i szybki (zob. art. 12 § 1 k.p.a.).

Trafnie zauważa zatem W. Jakimowicz, że osoby składające odwołanie powinno się informować „o obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasadzie aktualności i konsekwencjach płynących stąd w stosunku do adresatów decyzji, co również nie wynika wprost z przepisów prawa, nawet przy szerokiej interpretacji zasady informowania zawartej w art. 9 k.p.a.” Według tego badacza, „częstokroć brak znajomości mechanizmów postępowania administracyjnego powoduje, że materiał faktyczny, mogący wpłynąć na procesy wykładni, nie jest przez strony postępowania uzupełniany w drugiej instancji, traktowanej wyłącznie jako instancja kontrolna”³⁵.

Z podobnym problemem mamy do czynienia w związku z kontrolą decyzji przez sądy administracyjne. Jeżeli zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.³⁶ wojewódzki sąd administracyjny uchyli decyzję w całości albo w części,

³² Por. pogląd B. Adamiak (*Model dwuinstancyjnego postępowania podatkowego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 12, s. 58-63).

³³ T. Kielkowski, op. cit., s. 138.

³⁴ Wyrok NSA z 17 października 1996 r. I SA/Po 234/96, Lex, nr 27339. Podobnie postanowienie NSA z 16 grudnia 1998 r., I SA/Lu 1292/97, Baza Orzeczeń NSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl); por. również Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1995, s. 328.

³⁵ W. Jakimowicz, op. cit., s. 357.

³⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, Nr 153, poz. 1270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

następuje kasacja zaskarżonej decyzji. W wypadku gdy sąd uchylił tylko decyzję organu odwoławczego, sprawa wraca do stadium postępowania odwoławczego (odnawia się postępowanie odwoławcze), natomiast gdy uchylono także decyzją pierwszoinstancyjną – sprawa jest ponownie rozpatrywana w pierwszej instancji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, że skutek materialnoprawny takiego wyroku polega na tym, że znosi on wszelkie następstwa uchylonych aktów od chwili ich wydania (*ex nunc*). Natomiast stwierdzenie (zgodnie z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) przez sąd administracyjny nieważności decyzji ma charakter deklaratoryjny, a skutkiem materialnoprawnym takiego wyroku jest zniesienie z mocą wsteczną następstw nieważnej decyzji³⁷. Stwierdzenie nieważności decyzji przez sąd administracyjny będzie więc obowiązywać ze skutkiem *ex tunc*. Upływ czasu konieczny do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przed sądem administracyjnym może zatem również powodować, że organ administracji, który ma ponownie rozpatrywać sprawę, będzie miał do czynienia z nową sprawą administracyjną, w której stosować będzie „nowe” prawo – nieobowiązujące jeszcze podczas toczących się wcześniej postępowań administracyjnych.

IX. Nie zawsze jednak treść rozstrzygnięć intertemporalnych w zakresie prawa administracyjnego będzie wyznaczała zasada aktualności, ponieważ niekiedy ustawodawca wprowadza inne reguły w tym zakresie: zasadę dalszego działania prawa (w świetle której „prawo stare”, mimo wejścia w życie „nowego prawa”, nadal wyznacza sytuacje prawne określonego podmiotu) bądź zasadę wyboru prawa (wybór, które prawo – „dawne” czy „nowe” – wyznacza określoną sytuację prawną, pozostawia się podmiotowi zainteresowanemu)³⁸.

W praktyce dość często z woli ustawodawcy organ rozpoznający sprawę będzie stosował przepisy w brzmieniu obowiązującym przed ich zmianą³⁹. Prawodawca posługuje się zwykle w takiej sytuacji techniką przepisów dostosowawczych i odpowiednimi technikami wprowadzania aktów normatywnych w życie. W takich wypadkach interpretator musi sięgnąć do rozproszonych regulacji międzyczasowych, ściśle związanych z określonymi aktami normatywnymi.

Mogą pojawić się w tym kontekście dwa odmienne stany prawne: pierwszy – kiedy dotychczasowe przepisy są stosowane w całości (oznacza to pełne stosowanie zarówno „dawnych” przepisów prawa materialnego, jak i procesowego), drugi – gdy przepisy prawa dawnego są stosowane jedynie w pewnym zakresie. Pierwsza sytuacja ma miejsce na przykład na gruncie art. 131 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁰, który stanowi, że „do postępowań wszczętych na podstawie ustawy

³⁷ Wyrok uchylający zaskarżoną decyzję (postanowienie) ma charakter konstytucyjny; por. uzasadnienie wyroku NSA z 24 września 1999 r., III SA 7166-7168/98, Baza Orzeczeń NSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

³⁸ J. Mikołajewicz, op. cit., s. 62-63.

³⁹ Zob. poglądy wyrażone w uchwale NSA z 15 października 2001 r., OPK 18/01, ONSA 2002, nr 2, poz. 63; por. też J. Mikołajewicz, op. cit., s. 62-63 i 84.

⁴⁰ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm. (dalej: u.o.k.i.k.).

z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe”. Podobnie kwestię tę regulują art. 16 ustawy z 5 lipca 2001 r.⁴¹ o cenach, zgodnie z którym „do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy mają zastosowanie przepisy dotychczasowe” oraz art. 32 ust. 1 ustawy z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴², w myśl którego „przewody doktorskie i habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora, niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, są prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych”. We wskazanych wyżej postępowaniach stosuje się rozwiązania procesowe odmienne od reguł ogólnej procedury administracyjnej zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego (na przykład dotyczące terminów załatwiania spraw). Mimo to, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, w nieuregulowanym odmiennie zakresie stosuje się ogólną procedurę administracyjną. Można więc zastanawiać się, czy sformułowanie nakazujące stosowanie przepisów dotychczasowych (dawnego prawa), dotyczy również ogólnej procedury administracyjnej (jeżeli nastąpiła jej zmiana). Wydaje się, że w tym wypadku należy uznać, iż należy stosować prawo nowe. Jeżeli bowiem sensem regulacji intertemporalnych jest często pozostawienie norm prawa dawnego jako obowiązujących w systemie prawa, mimo wejścia w życie nowych przepisów – wbrew zasadzie *lex posterior derogat legi priori*⁴³, to brak uregulowań intertemporalnych w tym zakresie należy interpretować jako sytuację, w której ustawodawca w sposób milczący (dorożumiany) nakazuje stosowanie nowych przepisów. Uzasadnieniem zasady nakazującej uznawać za uchylone przepisy wcześniej ustanowione, jeżeli są niezgodne z przepisami późniejszymi, jest bowiem przekonanie, że późniejszy w czasie przepis jest bliższy aktualnej woli prawodawcy⁴⁴ oraz że jest lepszym odzwierciedleniem aktualnych stosunków prawnych⁴⁵. Konkludując – w razie braku podstaw do stwierdzenia, czy stosować prawo procesowe poprzednio obowiązujące, czy też nowe, stosować należy to drugie⁴⁶.

Jak już wspomniano, niekiedy przepisy prawa dawnego są stosowane jedynie w pewnym zakresie. Przykładem takiej regulacji jest art. 54 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową⁴⁷, w świetle którego „postępowanie w sprawie wydania pozwolenia, wszczęte

⁴¹ Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.

⁴² Ustawa z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 84, poz. 455.

⁴³ Por. J. Mikołajewicz, op. cit., s. 71.

⁴⁴ K. Ziemiński, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, z. 2, s. 6 oraz powołana tam literatura.

⁴⁵ P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 1, s. 150.

⁴⁶ Por. J. Mikołajewicz, op. cit., s. 102. Zdaniem P. Tuleji, takie stanowisko dominuje również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (idem, op. cit., s. 150 i 155); por. też W. Wróbel, *Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym*, Kraków 2003, s. 513.

⁴⁷ Dz. U. Nr 121, poz. 1263 ze zm.

i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy, prowadzone jest na podstawie przepisów niniejszej ustawy, z tym że dotychczasowe czynności pozostają w mocy”. Ustawodawca nakazał więc zachowanie dokonanych przed wejściem w życie „nowego” prawa czynności przeprowadzonych na gruncie „dawnego” prawa w mocy, z jednoczesnym podkreśleniem, że od wejścia w życie nowych regulacji wszystkie czynności muszą być dokonywane według prawa nowego. Jest przy tym oczywiste, że w omawianej sytuacji przy określeniu skuteczności czynności procesowych dokonanych na gruncie starego prawa (zarówno przed wejściem w życie, jak i po wejściu w życie prawa nowego) stosuje się prawo stare⁴⁸. Niekiedy jednak takie rozwiązanie budzi w praktyce bardzo poważne wątpliwości interpretacyjne – dotyczy to na przykład art. 103 ust. 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁹, zgodnie z którym „do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2” (zgodnie z ust. 2 „przepisu art. 48 nie stosuje się do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy lub w stosunku do których przed tym dniem zostało wszczęte postępowanie administracyjne. Do takich obiektów stosuje się przepisy dotychczasowe”). Wspomniany art. 48 ust. 1 prawa budowlanego przewidywał przez pewien czas bezwarunkowy nakaz rozbiórki obiektu budowlanego (lub jego części) wybudowanego bez pozwolenia. Natomiast art. 103 ust. 1 i 2 prawa budowlanego różnicuje „sytuację prawną sprawców tzw. samowoli budowlanej w zależności od tego, czy zakończenie budowy obiektu bez pozwolenia budowlanego nastąpiło przed 1 stycznia 1995 r., a więc przed dniem wejścia w życie przepisów prawa budowlanego z 1994 r. Jeżeli zatem budowa została zakończona przed 1 stycznia 1995 r., inwestor ponosi konsekwencje samowoli budowlanej według stosowanych odpowiednio przepisów prawa budowlanego z 1974 r.”, którego zapisy były w tym zakresie bardziej liberalne. W obecnym stanie prawnym, który w licznych przypadkach dopuszcza możliwość legalizacji samowoli budowlanej, należy jednak w każdym konkretnym wypadku rozważyć także kwestie działania zasady *lex mitior retro agit*.

Orzecznictwo sądów administracyjnych omawianą zasadę odnosi przede wszystkim do sankcji (kar) administracyjnych. Przykładowo, w wyroku WSA w Poznaniu z 23 lutego 2011 r. podkreślono, że „zasada *lex mitior retro agit* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do prawa karnego, lecz również kar administracyjnych”⁵⁰. NSA w tym kontekście zauważa ponadto, że chociaż do rodzaju i dolegliwości stosowanej sankcji – co do zasady – stosować należy przepisy obowiązujące w chwili naruszenia prawa, to jednak należy wziąć pod uwagę, iż w doktrynie prawa znana jest zasada nakazująca wsteczne działanie ustawy względniejszej (*lex mitior retro agit*), i dlatego „nie można wykluczyć stosowania nowego prawa, jeżeli jest ono względniejsze”⁵¹.

⁴⁸ Zob. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 182; W. Wróbel, op. cit., s. 631-635.

⁴⁹ Dz. U. 2010, Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁵⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 lutego 2011 r., IV SA/Po 1067/10, Baza Orzeczeń NSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁵¹ Wyrok NSA z 13 maja 2008 r., II GSK 104/08, ibidem.

Natomiast w uchwale z 10 kwietnia 2006 r.⁵², rozważając kwestię kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia, NSA jednoznacznie opowiedział się za stosowaniem zasady *lex severior retro non agit* (ustawa surowsza nie działa wstecz), zakazującej stosowania surowszych sankcji administracyjnych wprowadzonych nowymi przepisami do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie⁵³.

Z odmienną sytuacją mamy jednak do czynienia w razie wprowadzania przez ustawodawcę szczególnych trybów załatwiania określonych rodzajów spraw administracyjnych. Stworzenie szczególnych rozwiązań w zakresie procedury administracyjnej (skorelowane często ze zmianą niektórych rozwiązań o charakterze materialnoprawnym) ma najczęściej na celu uproszczenie i przyspieszenie załatwiania spraw. W tych sytuacjach stosunkowo często (szczególnie w ostatnim okresie) wprowadza się rozwiązania ustawowe pozwalające na wybór przez podmiot zainteresowany, które prawo – „dawne” czy „nowe” – będzie wyznaczało jego sytuację prawną.

Przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w art. 42 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁴, zgodnie z którym „do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną przepisy niniejszej ustawy stosuje się na wniosek uprawnionego podmiotu”. Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 37 ust. 1 ustawy z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵⁵. Tego typu konstrukcją prawną posłużył się również ustawodawca w art. 32 ust. 2 ustawy z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w którym „w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, na wniosek osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora lub doktora habilitowanego albo tytułu profesora, mogą być prowadzone przewody doktorskie i habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora na podstawie przepisów dotychczasowych albo przewody doktorskie, postępowania habilitacyjne oraz postępowania o nadanie tytułu profesora na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Formuła, w świetle której do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną można stosować przepisy nowego bądź dawnego prawa, budzi pewne wątpliwości interpretacyjne. W omawianych sytuacjach jasne jest jednak, że jeżeli uprawniony podmiot dokona wyboru prawa, to do zakończenia postępowania (niezależnie, jak długo ono potrwa) stosujemy wybrane przez niego prawo. Natomiast ostatni ze wskazanych przykładów (dotyczący art. 32 ust. 2 ustawy z 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule

⁵² I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 71.

⁵³ I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 71.

⁵⁴ Dz. U. 2008, Nr 193, poz. 1194 ze zm.

⁵⁵ Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.

naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw) nie jest w tym zakresie jednoznaczny. Poglębionej analizy wymaga bowiem ocena, co zdaniem ustawodawcy oznacza termin „prowadzenie postępowania” (na przykład o nadanie tytułu profesora czy przewodu doktorskiego czy habilitacyjnego). Na podstawie wykładni literalnej wspomnianego przepisu należałoby przyjąć, że jeżeli taki był wybór zainteresowanego, to „w okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie” nowelizacji ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki możemy postępowanie prowadzić na starych zasadach. W świetle omawianego rozstrzygnięcia intertemporalnego oznacza to, że w tym okresie możliwe jest wszczęcie postępowania i wykonywanie dalszych czynności procesowych na podstawie przepisów dotychczasowych. Co jednak ma nastąpić, jeżeli postępowanie nie zakończyło się ostateczną decyzją (uchwałą) do 31 września 2013 r.? Czy po tej dacie (czyli od 1 października 2013 r.) postępowanie wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną (odpowiednią uchwałą) należy prowadzić na zasadach określonych w nowelizacji?

Przyjęcie takiej koncepcji byłoby bardzo trudne ze względów praktycznych. Istotne różnice między nową a dotychczasową procedurą stosowaną w sprawach stopni i tytułu naukowego (inne są przesłanki formalne konieczne do uzyskania stopnia lub tytułu naukowego, odmienna jest liczba recenzentów w przewodzie, nowe podmioty prowadzą niektóre postępowania – na przykład komisja habilitacyjna) powodują, że zachowanie w mocy dokonanych przed chwilą wejścia w życie nowego prawa czynności procesowych i prowadzenie postępowania na nowych zasadach nie wydaje się racjonalne. Trudno też zakładać konieczność powtórzenia wszystkich etapów postępowania. Z punktu widzenia kinetyki postępowania administracyjnego, wykładnia celowościowa omawianego przepisu nakazuje więc prowadzić postępowanie i rozstrzygnąć taką sprawę zgodnie z prawem obowiązującym wcześniej. Wniosek taki dałoby się zapewne usprawiedliwić w ramach tak zwanych naprawczych funkcjach wykładni.

Warto podkreślić, że postępowania w sprawach, które na gruncie nowego prawa nie podlegają rozpoznaniu na drodze administracyjnej, są zwykle umarzane⁵⁶. Postępowania te są bowiem bezprzedmiotowe w świetle art. 105 § 1 k.p.a.

X. Z problemami intertemporalnymi częstokroć powiązane są – i niestety niejednokrotnie mylone – inne problemy związane z temporalnością prawa. W szczególności dotyczy to rozmaitych sytuacji prawnych regulowanych przepisami o charakterze dostosowawczym, względnie przejściowym *sensu stricto*. Zdarza się, że mylone są, a czasami wręcz utożsamiane zagadnienia (nie)retroaktywności prawa z zagadnieniem rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego, w wypadku nadania określonym normom w zasadzie o zakresach tożsamy dla podmiotu będącemu uwikłanym w sytuację z elementem dawnym wyznaczanym normami w określonym sensie przedmiotowo podob-

⁵⁶ Zob. np. art. 131 ust. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. 2007, Nr 50, poz. 331 ze zm.

nymi o mocy retroaktywnej. W szczególności nie dostrzega się pewnej samodzielności „działania” tych dwóch typów regulacji (rozstrzygnięć). Fakt, że jakaś norma wiąże ze zdarzeniem przeszłym konsekwencje wyznaczone odmiennie od dotychczasowych powoduje, że norma taka jest w sensie techniczno-prawnym retroaktywna⁵⁷. Jednakże to nie tak charakteryzowana norma, lecz przepis (rozstrzygnięcie intertemporalne) modyfikujący zakres norm „dawnego prawa”, względnie statuujący „prawo nowe” jako wyznaczające sytuację prawną z elementem dawnym, rozstrzyga, które z owych „praw” wyznacza sytuację zainteresowanego podmiotu po wejściu nowych przepisów prawnych w życie. Inna rzecz, że w wypadku nadania normom prawa nowego mocy wstecznej przyjęcie regulacji intertemporalnej, która nie statuowałaby owych norm retroaktywnych jako wyznaczających owe sytuacje, byłoby zabiegiem celowościowo osobiwym. Mylenie sytuacji intertemporalnej określonego podmiotu z przypadkami, które z jego sytuacją są jedynie na różne sposoby powiązane, prowadzi czasami do niewłaściwego postawienia problemu, to zaś do (co najmniej znacznego) utrudnienia rozwiązania przedmiotowego zagadnienia prawnego. Dotyczy to między innymi zagadnienia następstwa podmiotów prawnych kompetentnych do rozstrzygnięcia wniosku o zmianę decyzji ostatecznej w trybach nadzwyczajnych (na przykład rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy samorządowym kolegium odwoławczym i ministrem w przedmiocie wskazania organu właściwego do przeprowadzenia postępowania administracyjnego mającego na celu stwierdzenie nieważności decyzji wydanej uprzednio przez ministra)⁵⁸.

XI. Należy zastanowić się, jak zakwalifikować sytuację zmiany przez organ administracji dotychczas stosowanej wykładni, którą zastosowano w wydanych już decyzjach administracyjnych albo o których zainteresowany podmiot został poinformowany w sposób oficjalny (na przykład w dokumentach dotyczących sposobu wypełniania deklaracji podatkowych). W orzecznictwie podkreśla się, że zmiana wykładni nie jest podstawą do zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej (na przykład w trybach nadzwyczajnych)⁵⁹. Należy zatem uznać, że zgodnie z zasadą zaufania przewidzianą w regulacjach procesowych (art. 8 k.p.a. i art. 121 Ordynacji podatkowej) w wypadku zmiany sposobu wykładni przez organ administracji należy przyjąć regułę, iż nowa interpretacja nie może działać wstecz. Nowa wykładnia może być zatem stosowana dopiero od

⁵⁷ Możemy się spotkać również z materialnym ujęciem retroaktywności.

⁵⁸ Por. rozbieżne orzecznictwo sądów administracyjnych – zob. np. postanowienie NSA z 11 sierpnia 2011 r., II OW 5/11, Baza Orzeczeń NSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl) oraz orzeczenia, w których zaprezentowano pogląd odmienny – postanowienia NSA: z 18 marca 2011 r., II OW 102/10, *ibidem*; z 25 lutego 2011 r., II OW 90/10, *ibidem*; z 22 lipca 2011 r., II OW 17/11, *ibidem*; z 18 marca 2011 r., II OW 102/10, *ibidem*.

⁵⁹ Nie może na przykład stanowić przesłanki do wznowienia postępowania, ponieważ: a) nie jest ani nową okolicznością faktyczną, ani nowym dowodem istniejącym w dniu wydania decyzji, ale nieznanym organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.) – wyrok NSA z 13 lipca 1994 r., III SA 1800/93, ONSA 1995, nr 3, poz. 114; b) nie jest rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. (dotyczy to nowej wykładni przepisów prawa dokonanej w pismach lub wytycznych centralnego organu administracji, np. Ministra Finansów) – wyrok NSA z 16 grudnia 2002 r., III SA 252/01, Lex, nr 82374; podobnie wyrok NSA z 7 września 1982 r., SA/Kr 588/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 83.

momentu, gdy strona została poinformowana przez organ o zmianie praktyki stosowania prawa lub mogła się z taką informacją zapoznać (na przykład na stronie internetowej urzędu). Przyjęcie takiej zasady ma podstawowe znaczenie zwłaszcza na gruncie prawa podatkowego, gdy podatnik dokonał samoobliczenia podatku⁶⁰.

XII. Niniejsze opracowanie stanowi zaledwie zarys problematyki intertemporalnej szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Dostarcza jednak również praktycznie użytecznych wniosków.

Nie sposób nie zauważyć, że problem intertemporalny na gruncie prawa administracyjnego, podobnie jak na gruncie innych gałęzi prawa, zawsze jest rozstrzygalny. Rozstrzygnięcia te bynajmniej nie sprowadzają się do prostego stosowania przepisów intertemporalnych, a w razie ich braku – uznawania, że problem należy rozstrzygać zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania prawa nowego. Przeciwnie, poczynione ustalenia co do zakresu stosowalności zasady *lex mitior retro agit* dowodzą, że niepozbawione podstaw byłoby poszukiwanie rozstrzygnięć intertemporalnych (również na gruncie prawa administracyjnego) w rozstrzygnięciach, które nie przyjęły postaci pozytywizowanej. Rozstrzygnięcia te przynależą zatem do warstwy głębokiej prawnoznawstwa. Potrzebę pogłębionych badań uzasadnia również nienależycie rozpoznane zagadnienie zmiany prawa na skutek zmiany wykładni tekstu prawnego, co niekonicznie musi być analogonem zasady bezpośredniego stosowania prawa nowego przy nienadawaniu mu mocy retroaktywnej (zasada utrzymania czynności procesowych w mocy). Wreszcie umiejscowienie problemu otwiera drogę do bardziej subtelnych niż dotychczas prowadzonych badań nad strukturą, a także aksjologią prawa administracyjnego. W szczególności zasady aktualności w odniesieniu do spraw administracyjnych w toku w sytuacji zmian prawa.

dr hab. Jarosław Mikołajewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. Andrzej Skoczylas

Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

INTERTEMPORAL ISSUES IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

This paper aims at presenting the fundamental intertemporal issues in administrative law. Those issues are highly complex and, contrary to the existing fixed opinions on the seemingly poorer theoretical content of administrative law, reveal even greater complexity than the well developed disciplines such as civil law, which arises from the very nature of administrative law. Thus, most certainly, when it comes to administrative law, we deal not only with the application of its all basic descriptive principles, but also with detailed principles such as, for example, the *lex mitior retro agit* principle. What is also of material importance is the fact that intertemporal solutions are also present in administrative law, but their content is, if at all, only partially determined by positive regulations.

⁶⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 27 listopada 2007 r., I SA/Gd 861/07, Baza Orzeczeń NSA (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).