

MARIUSZ PARADOWSKI¹

Doradztwo administracyjne

1. Wprowadzenie

Szeroko pojęte doradztwo jest ważnym elementem współczesnej rzeczywistości. W przestrzeni publicznej da się napotkać wiele rodzajów profesjonalnego poradnictwa, wśród których można wyróżnić doradztwo prawne² – realizowane głównie przez przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (radców prawnych, adwokatów, notariuszy, doradców podatkowych czy rzeczników patentowych), doradztwo podatkowe³ – którym zajmują się fachowi doradcy podatkowi, doradztwo zawodowe⁴ – świadczone przez ekspertów w dziedzinie edukacji i kształcenia, doradztwo psychologiczne⁵ – prowadzone przez psychoterapeutów, a także szeroko rozumiane doradztwo techniczne⁶, za które odpowiadają znawcy rzemiosła i systemów technologicznych. Obok wymienionych kategorii istotną rolę w przestrzeni publicznej odgrywa doradztwo administracyjne. Jego problematyka nie budziła dotąd większego zainteresowania nauki oraz praktyki, chociaż świadczenie usług poradnictwa administracyjnego jest coraz powszechniejsze. Na rynku usług można zauważyć aktywność wielu profesjonalistów w zakresie geodezji, architektury,

1 Dr Mariusz Paradowski – Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID: 0000-0003-0874-5181.

2 Zob. M. Paradowski, *Filozoficzno-prawne aspekty zawodów prawniczych*, Warszawa 2018.

3 Zob. I. Sobierska, *Doradztwo podatkowe. Funkcjonowanie i kierunki rozwoju*, Warszawa 2012.

4 Zob. A. Paszkowska-Rogacz, *Doradztwo zawodowe. Wybrane metody badań*, Warszawa 2009.

5 Zob. *Poradnictwo psychologiczne*, red. C. Czabała, S. Kluczyńska, Warszawa 2015.

6 Zob. J. Guichard, *Poradnictwo zawodowe i życiowe a etyka*, w: *Poradnictwo między etyką a techniką*, red. V. Drabik-Podgórna, Kraków 2007.

budownictwa czy komunikacji, którzy doradzają swoim klientom w wyborze najkorzystniejszego dla nich rozwiązania oraz reprezentują ich w postępowaniach przed organem administracji publicznej. Z tego względu materia doradztwa administracyjnego powinna być podejmowana i rozwijana w opracowaniach naukowych oraz omawiana podczas konferencji i seminariów. Takie działania mogą zachęcać ustawodawcę do stworzenia regulacji prawnej wypełniającej lukę prawną w tym obszarze.

2. Pojęcie doradztwa administracyjnego

Doradztwo administracyjne niewątpliwie można zakwalifikować do kategorii doradztwa prawnego, zważywszy na to, że polega ono na udzielaniu porad z zakresu działania administracji publicznej. Jako że ani orzecznictwo, ani doktryna nie wypracowały dotąd jednolitej definicji tego terminu, jego wykładni trzeba poszukiwać na gruncie językoznawstwa. Zgodnie z definicją słownikową „doradztwo to udzielanie fachowych porad, zwłaszcza prawnych, ekonomicznych”⁷. Zbliżony pogląd reprezentują przedstawiciele nauki. U. Skurzyńska-Sikora stwierdza, że „doradztwo stanowi obecnie dynamicznie rozwijającą się dziedzinę usług w Polsce, lecz rynek tego rodzaju usług jest jeszcze niestabilizowany (...) doradztwo, w bardzo ogólnym znaczeniu, jest usługą świadczoną przez jedną osobę/institucję na rzecz drugiej osoby/institucji, która zleca wykonanie tej usługi”⁸.

Warto więc podjąć próbę ustalenia paradygmatu interpretacyjnego doradztwa administracyjnego poprzez doprecyzowanie zakresu działania doradców. W tej perspektywie doradztwem administracyjnym będzie podejmowanie przez specjalistów i ekspertów w dziedzinie prawa administracyjnego inicjatyw w zakresie poradnictwa administracyjnego w sferze dotyczącej osobowego prawa administracyjnego (zmiana imienia i nazwiska, ewidencja ludności, dowody osobiste, prawa jazdy, status prawny obywatela i cudzoziemca itp.) oraz w obszarze rzeczowego prawa administracyjnego (prawo geodezyjne i kartograficzne, prawo gospodarki nieruchomościami, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo budowlane, prawo leśne, prawo wodne itp.), a także reprezentowanie podmiotów (mocodawców) w toku procedury administracyjnej w związku z ochroną indywidualnego interesu prawnego strony postępowania administracyjnego. Trudno nie dostrzec, iż w trakcie procesu administracyjnego strony niejednokrotnie reprezentowane są przez zawodowych geodetów, architektów, inżynierów oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu postępowania administracyjnego. Praktyka ta posiada umocowanie w rozwiązaniach prawnych mieszczących się w sferze

⁷ *Wielki słownik języka polskiego*, red. E. Polański, Kraków 2015, s. 161.

⁸ U. Skurzyńska-Sikora, *Istota, pojęcie i rodzaje doradztwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1997, Sectio H, Oeconomia, nr 31, s. 163–164.

instytucji pełnomocnictwa, przyjętych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹. Trzeba również odnotować, że źródłem doradztwa administracyjnego w swej zasadniczej części pozostaje praktyka działania prawnego realizowana przez wymienione podmioty. Cykliczne świadczenie usług na rynku przedsiębiorców niewątpliwie spowodowało nabycie oraz utrwalenie wiedzy z zakresu obsługi administracyjnej przed organem władzy publicznej. Tego rodzaju doświadczenia dość wyraźnie wiążą się z podejmowaniem szeroko rozumianego oraz dotąd nieuregulowanego prawnie doradztwa administracyjnego.

3. Status prawny doradcy administracyjnego

Omawiając zagadnienia normatywne dotyczące doradztwa administracyjnego, trzeba odnotować, że ważnym elementem tego typu poradnictwa jest status prawny doradcy. Nie ulega wątpliwości, że instytucja prawna doradcy administracyjnego (podobnie jak i samo poradnictwo) nie posiada szczególnego uregulowania w prawie publicznym. Istniejące normy są szczątkowe i lakoniczne, podstawą prawną dla określenia paradygmatu interpretacyjnego zawodu doradcy administracyjnego będą więc przepisy formalnego prawa administracyjnego w zakresie pełnomocnictwa oraz pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym. Prawodawca stworzył instrumenty normatywne dające pełnomocnikowi umocowanie dla działań prawnych podejmowanych w imieniu mocodawcy. Mechanizm działania doradcy administracyjnego w przypadku sprawy administracyjnej musi być konsekwencją uprzednio udzielonej klientowi rady.

Interesująco na temat instytucji pełnomocnika w procedurze administracyjnej wypowiada się doktryna prawnicza. M. Szubiakowski wskazał, że: „pełnomocnik może działać w postępowaniu na podstawie pisemnego pełnomocnictwa lub pełnomocnictwa udzielonego ustnie do protokołu”¹⁰. R. Kędziora za B. Adamiak oraz J. Borkowskim dodał z kolei, że: „przepisy k.p.a. nie stawiają wymogu posiadania przez pełnomocnika ani fachowych kwalifikacji, ani też doświadczenia zawodowego w prowadzeniu spraw administracyjnych”¹¹. Stosownie do treści przepisu art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. W myśl zaś art. 33 § 1 k.p.a. pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że w sferze procedury administracyjnej nie ma przymusu wyboru profesjonalnego pełnomocnika (radcy prawnego, adwokata) reprezentującego

9 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

10 M. Szubiakowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2015, s. 53.

11 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 241.

mocodawcę. Pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Z. Radwański oraz A. Olejniczak przypomnieli, że „zdolność do czynności prawnych uzyskują osoby fizyczne (ludzie) dopiero po osiągnięciu odpowiedniej dojrzałości umysłowej, niezbędnej do podejmowania decyzji co do kształtowania wiążących je stosunków prawnych, a tracą z kolei w razie zaniku tej cechy”¹².

Rozwiązania normatywne dotyczące zdolności do czynności prawnych *expressis verbis* wynikają z przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹³. Zgodnie z art. 11 i n. k.c. pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności. Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Analizując niniejsze zagadnienia, trzeba zwrócić uwagę na orzecznictwo. Wedle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim¹⁴ pełnomocnikiem strony w postępowaniu administracyjnym może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. A zatem przepis ten, nie nasuwający żadnych wątpliwości interpretacyjnych, jednoznacznie rozstrzyga kwestię legitymacji procesowej pełnomocnika strony w postępowaniu administracyjnym.

Warto przypomnieć, że w nauce prawa od wielu lat poszukuje się swoistych cech odróżniających prawo prywatne od prawa publicznego. Zdaniem J. Filipka „działanie prawa administracyjnego jest z gruntu inne od działania prawa cywilnego”¹⁵. Autor dowodził, że istotnych cech odrębności tych gałęzi prawa należy dopatrywać się u podstaw stosunku prawnego, władztwa administracyjnego oraz praw i obowiązków jednostek¹⁶. Jednak taki sposób rozumienia odmienności wymienionych części prawa nie zahamował przenikania norm prawa cywilnego w płaszczyznę prawa administracyjnego, o czym dość wyraźnie stanowi rozumienie instytucji pełnomocnictwa poprzez przepisy art. 30 § 1 oraz art. 33 § 1 k.p.a.

Mając na uwadze konstrukcję prawną pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym, nie można zapominać, że wybór osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania strony jest wynikiem indywidualnej decyzji

12 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017, s. 143.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

14 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2010 r., II SA/Go 196/10, CBOSA.

15 J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 26.

16 Zob. idem, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

mocodawcy. W praktyce oznacza to, że doradcą administracyjnym może być nawet osoba mająca ograniczoną zdolność do czynności prawnych pod warunkiem aktu woli strony. Ustawowe rozwiązania prawne mogą wzbudzać liczne kontrowersje oraz wątpliwości co do braku rzetelności i skuteczności działania pełnomocnika o ograniczonej zdolności do czynności prawnych występującego w imieniu strony w postępowaniu administracyjnym. Dość luźne stanowisko w tej sprawie można znaleźć w orzecznictwie. W ocenie judykatury¹⁷ okoliczność, czy strona ma zaufanie do pełnomocnika i czy pełnomocnik należycie wykonuje swoje obowiązki, reprezentując mocodawcę, nie jest przedmiotem oceny organu administracyjnego. Sama strona może bowiem w każdej chwili odwołać pełnomocnictwo lub wyraźnie zastrzec, że nie obejmuje ono umocowania do dokonywania pewnych czynności. Z kolei w myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie¹⁸ dla podjęcia funkcji pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym nie ma znaczenia wiek osoby umocowanej, jej stan zdrowia ani też fachowa wiedza w danej dziedzinie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie¹⁹ przypomniał, że pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, z czego wynika, iż w zakresie instytucji pełnomocnictwa z mocy prawa wykluczeniu z zakresu podmiotowego podlegają inne niż osoby fizyczne podmioty, takie jak osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające przymiotu osobowości prawnej.

4. Absolwent studiów administracyjnych jako doradca administracyjny

Nieustannie postępujący rozwój społeczno-gospodarczy, ciągle zmieniające się prawo administracyjne oraz powszechnie realizowane przed organami władzy publicznej czynności procesowe pełnomocników nieprofesjonalnych w postępowaniu administracyjnym przemawiają za wyodrębnieniem zawodu doradcy administracyjnego. Niewątpliwie świadczenie usług w tym zakresie powinno być uzależnione od spełnienia określonych kryteriów normatywnych. Warunkiem koniecznym kandydata do zawodu doradcy administracyjnego powinno być posiadanie wykształcenia wyższego administracyjnego lub pokrewnego, legitymowanie się określonym zasobem wiedzy z zakresu prawa administracyjnego oraz złożenie egzaminu państwowego i uzyskanie licencji zawodowej uprawniającej do wykonywania tego zawodu.

Za potrzebą wyodrębnienia zawodu doradcy administracyjnego przemawia geneza rozwoju prawa administracyjnego, którego przyspieszenie przypadło w głównej mierze na okres dwudziestolecia międzywojennego. P. Kacprzak pisze, że „w 1918 r. Polska odzyskała niepodległość. Jej powrót

17 Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., II OSK 2607/18, CBOSA.

18 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 46/08, CBOSA.

19 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lipca 2009 r., II SA/Sz 217/09, Legalis nr 180582.

na mapę Europy przyczynił się do wzrostu zainteresowania nauką prawa administracyjnego wśród polskich naukowców. Otwierano lub reaktywowane były uniwersytety. Badania nad naukami administracyjnymi najlepiej rozwijały się na uniwersytetach w Krakowie i Lwowie (...) Józef Buzek, jako profesor na Uniwersytecie we Lwowie, wykładał prawo administracyjne (...) Kazimierz W. Kumaniecki wykładał na Uniwersytecie Jagiellońskim prawo administracyjne, naukę o administracji i statystykę²⁰. W tym samym czasie polskie ośrodki akademickie sukcesywnie uruchamiały studia administracyjne. Na stronie internetowej Uniwersytetu Warszawskiego można przykładowo znaleźć adnotację, że w 1959 r. na uczelni utworzono Zawodowe Studium Administracji, a w 1964 r. – dwuletnie magisterskie Studium Administracji dla absolwentów ZSA²¹. Z kolei przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w latach 1945–1948 afiliowane było Studium Prawno-Administracyjne w Olsztynie – załączek późniejszych studiów administracyjnych. Obok istniejącego Zawodowego Studium Administracji zaczęło działać w 1971 r. dwuletnie studium II stopnia (magisterskie) w trybie zaocznym, a w 1972 r. powstało studium stacjonarne²².

Przy okazji warto nadmienić, że pełnomocnicy profesjonalni reprezentujący wolne zawody prawnicze w głównej mierze skoncentrowani są na praktyce w polu procesu karnego i cywilnego, prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa spadkowego. Ich zaangażowanie w dziedzinie prawa administracyjnego z reguły bywa znikome. Administratywiści z kolei w trakcie kształcenia nabyli wiedzę z zakresu prawa publicznego, gwarantującą należyte przygotowanie do wykonywania w przyszłości zawodu doradcy administracyjnego. Takie mu stanowi rzeczy sprzyjają również istniejące w Kodeksie postępowania administracyjnego rozwiązania w zakresie pełnomocnictwa, które nie nakładają na pełnomocnika nieprofesjonalnego obowiązku legitymowania się wykształceniem prawniczym oraz tytułem radcy prawnego lub adwokata. Można więc uznać, że w tych okolicznościach wprowadzenie do porządku prawnego zawodu doradcy administracyjnego wydaje się uzasadnione.

5. Działania legislacyjne dotyczące uregulowania zawodu doradcy administracyjnego

Uruchomienie procesu legislacyjnego na poziomie ustawowym wiąże się z zastosowaniem instytucji inicjatywy ustawodawczej, o której mowa

20 P. Kacprzak, *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2009, nr 5, s. 212–213.

21 Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, *O nas*, <https://www.wpia.uw.edu.pl/pl/o-nas> (dostęp: 1.08.2023).

22 Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji, *O wydziale*, <https://www.law.umk.pl/wydzial/historia/> (dostęp: 1.08.2023).

w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²³ W myśl przywołanej normy prawnej inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, jak również grupie co najmniej stu tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Omawiając tę regulację, B. Banaszak podkreślił, że: „wśród podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, są oba człony egzekutywy – tzn. RM i Prezydent RP. Rozwiązanie takie jest rzadko spotykane we współczesnych państwach demokratycznych i zwykle prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje tylko jednemu członkowi dualistycznej egzekutywy”²⁴. Zdaniem M. Kaczochoy oraz M. Mazuryka „stanowienie prawa jest podstawową formą tworzenia prawa w kulturze prawa kontynentalnego (...) jest świadomym i celowym procesem dokonywanym jednostronnie przez uprawniony do tego podmiot”²⁵.

Wymienione standardy normatywne dostarczają ustawodawcy podstaw do wszczęcia procedury prawodawczej mającej na celu wprowadzenie do systemu prawnego doradztwa administracyjnego oraz ukształtowanie zawodu doradcy administracyjnego. Mając na względzie usługowy charakter działania na rynku przedsiębiorców oraz biorąc pod uwagę utrwalone społecznie sposoby reprezentowania obywateli w obliczu organu władzy publicznej, warto zachęcić prawodawcę do skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej i podjęcia prac legislacyjnych nad projektem odpowiedniej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że projektowane źródło prawa powinno zostać skonstruowane w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁶. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności: wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany, analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy, określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań oraz zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

W tym kontekście potrzeba uchwalenia ustawy o doradztwie administracyjnym wydaje się w pełni racjonalna i uzasadniona. Analiza stosunków

23 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

24 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 670.

25 M. Kaczocho, M. Mazuryk, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2019, s. 14.

26 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

społecznych w dziedzinie rzeczywistego funkcjonowania w przestrzeni publicznej doradztwa administracyjnego, które dotąd nie znalazło uregulowania w tekście prawnym, niewątpliwie przemawia za koniecznością podjęcia interwencji organów władzy publicznej w kierunku wypełnienia istniejącej w tym obszarze luki prawnej. Takiemu rozwiązaniu nie sprzeciwiają się również przepisy prawa Unii Europejskiej, które *a contrario* skłaniają państwa członkowskie do tworzenia wolnych zawodów. Podstawę prawną stanowi tutaj dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym²⁷. Co więcej, prawodawstwo krajowe w obszarze konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej, wyrażonej przez ustrojodawcę w art. 20 Konstytucji RP, jest fundamentem regulowania wolnych zawodów. Zgodnie z tym przepisem społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Uszczegółowieniem normy konstytucyjnej w tym zakresie pozostaje przepis art. 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁸, w myśl którego przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa, i może być zobowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Rozumując w ten sposób, trudno wskazać na alternatywne rozwiązania, które mogłyby zastąpić wprowadzenie do porządku prawnego przepisów regulujących funkcjonowanie zawodu doradcy administracyjnego, skoro niewątpliwie jest on wykonywany w praktyce.

Zwracając uwagę na budowę projektowanej ustawy o doradztwie administracyjnym, należy nadmienić, że wśród jej norm prawnych powinny znaleźć się przepisy merytoryczne ogólne²⁹, wskazujące na przedmiot regulacji prawnej, sferę podmiotową, definicje legalne, zasady ogólne oraz klauzule generalne. W grupie przepisów merytorycznych szczegółowych mogłyby z kolei zostać wyodrębnione: przepisy ustrojowe (normy kreujące organy, normy zadaniowe oraz normy kompetencyjne) powołujące organ administracji publicznej właściwy do wykonywania zadań i posiadający kompetencje nadzorcze, uregulowane *ex lege* w treści projektowanej ustawy, przepisy materialne określające uprawnienia i obowiązki doradców administracyjnych oraz przepisy proceduralne dotyczące sposobu nabywania licencji potrzebnej do wykonywania tego zawodu.

27 Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36.

28 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

29 Zob. J. Oniszczyk, *Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3.

6. Posumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, trzeba podkreślić, że w krajowym systemie prawnym doradztwo administracyjne w obszarze aktywności obywatela przed organami administracji publicznej jest działalnością, którą można łatwo zidentyfikować. Bez wątpienia utrzymało się ono metodą zwyczajową wskutek podejmowania przez pełnomocników nieprofesjonalnych określonych czynności procesowych na gruncie procedury administracyjnej. Co ważne, poradnictwo administracyjne realizuje się głównie przed momentem występowania przed organem administracji publicznej działającego w imieniu mocodawcy nieprofesjonalnego pełnomocnika. Można więc uznać, że instytucja pełnomocnictwa uregulowana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego jest bezpośrednim następstwem oraz kontynuacją kształtowania się doradztwa administracyjnego. Konieczne wydaje się wobec tego stworzenie regulacji prawnej powołującej do życia instytucję doradztwa administracyjnego oraz zawód doradcy administracyjnego, które wypełnią obecną lukę prawną.

Bibliografia

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. I*, Kraków 2003.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Guichard J., *Poradnictwo zawodowe i życiowe a etyka*, w: *Poradnictwo między etyką a techniką*, red. V. Drabik-Podgórna, Kraków 2007.
- Kacprzak P., *Geneza, rozwój i nauka prawa administracyjnego w Polsce*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2009, nr 5.
- Kaczocha M., Mazuryk M., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2019.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Oniszczyk J., *Tworzenie aktów normatywnych jako instrument polityki publicznej. Technika budowy tekstu*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3.
- Paradowski M., *Filozoficzno-prawne aspekty zawodów prawniczych*, Warszawa 2018.
- Paszowska-Rogacz A., *Doradztwo zawodowe. Wybrane metody badań*, Warszawa 2009.
- Poradnictwo psychologiczne*, red. C. Czabała, S. Kluczyńska, Warszawa 2015.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017.
- Skurzyńska-Sikora U., *Istota, pojęcie i rodzaje doradztwa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1997, Sectio H, Oeconomia, nr 31.
- Sobierska I., *Doradztwo podatkowe. Funkcjonowanie i kierunki rozwoju*, Warszawa 2012.

Szubiakowski M., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2015.

Wielki słownik języka polskiego, red. E. Polański, Kraków 2015.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 11964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., II OSK 2607/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 46/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lipca 2009 r., II SA/Sz 217/09, Legalis nr 180582.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2010 r., II SA/Go 196/10, CBOSA.

Doradztwo administracyjne

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę doradztwa administracyjnego. Na wstępie przedstawiono funkcjonujący obecnie model poradnictwa, by w dalszej części przeanalizować kwestię doradztwa administracyjnego w świetle aktywności wielu specjalistów działających przed organami administracji publicznej. Podstawą prawną analizy są rozwiązania prawne przyjęte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące pełnomocnictwa oraz pełnomocnika. Na tym tle zwrócono uwagę na status prawny doradcy administracyjnego. Na zakończenie autor zaprezentował doradztwo administracyjne w kategoriach zawodu dostępnego dla absolwentów studiów administracyjnych, postulując podjęcie działań legislacyjnych w zakresie uregulowania tego zawodu i uwzględnienia go w krajowym porządku prawnym.

Słowa kluczowe: doradztwo administracyjne, doradca administracyjny, pełnomocnictwo, pełnomocnik, prawo administracyjne

Administrative advising

Abstract

This article focuses on the issue of administrative advising. First, it draws attention to general issues in the area of advising shaped by contemporary reality. Next, it elaborates on the subject of administrative advising for the many specialists operating before a public administration organ. The legal basis for the analysis is the solutions adopted in the provisions of the Code of Administrative Procedure regarding the power and the plenipotentiary. Against this background, the article draws attention to the legal status of an administrative advisor. Finally, it presents administrative advising as a profession intended for graduates of administrative studies. It also refers to legislative activities regulating the profession of administrative advisor. The article employs dogmatic, doctrinal, deductive and comparative research methods.

Keywords: administrative advising, the administrative advisor, the power, the plenipotentiary, administrative law