

# **PARTYCYPACJA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

**W kierunku uspołecznienia  
interesu prawnego**

**redakcja naukowa Zbigniew Kmiecik**

---

---

**MONOGRAFIE**



**Wolters Kluwer**  
Polska



# PARTYCYPACJA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W kierunku uspołecznienia  
interesu prawnego

redakcja naukowa Zbigniew Kmiecik

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



Wolters Kluwer  
Polska

WARSZAWA 2017

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Roman Hauser*

Wydawca

*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne

*Anna Krzesz*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-277-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz najważniejszych skrótów .....</b>	<b>7</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>9</b>
<i>Zbigniew Kmiecik</i> <b>Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym .....</b>	<b>17</b>
<i>Agnieszka Krawczyk</i> <b>Pojęcie interesu w austriackim i niemieckim postępowaniu administracyjnym .....</b>	<b>46</b>
<i>Joanna Wegner-Kowalska</i> <b>Dostęp do postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego w systemach <i>common law</i> .....</b>	<b>70</b>
<i>Maciej Wojtuń</i> <b>W stronę demokracji administracyjnej – partycypacja w postępowaniu administracyjnym we Francji .....</b>	<b>93</b>
<i>Hanna Knysiak-Sudyka</i> <b>Interes prawny w prawie administracyjnym – perspektywa Polski .....</b>	<b>112</b>
<i>Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk</i> <b>Ochrona interesu prawnego w prawie budowlanym .....</b>	<b>133</b>

*Zbigniew Czarnik*

**Ochrona interesów społeczności lokalnej i gminy  
w planowaniu przestrzennym** ..... 169

*Barbara Iwańska, Mariusz Baran*

**Ochrona interesu w prawie ochrony środowiska** ..... 193

*Mateusz Stępień*

**Janusowy charakter partycypacji w decydowaniu  
administracyjnym** ..... 246

**Bibliografia** ..... 267

**Orzecznictwo** ..... 285

**Noty o autorach** ..... 289

**Sądowe Stosowanie Prawa – projekt badawczy w INP PAN ...** 291

## WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
k.c.	–	Kodeks cywilny z 23.04.1964 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	Kodeks postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)
k.p.c.	–	Kodeks postępowania cywilnego z 17.11.1964 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
r.p.a.	–	rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 22.03.1928 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego



## WSTĘP

Dla ustroju demokratycznego partycypacja – udział jednostek w życiu społecznym, organizacji państwa i realizacji jego zadań – jest przesłanką konieczną. Odbywa się to zresztą za pośrednictwem wielu różnych instytucji prawnych i procedur. Postępowanie administracyjne jest jedną z nich.

Niniejszy tom jest świadectwem wątpliwości, czy obowiązujący w polskiej procedurze administracyjnej prawny reżim partycypacji jest koncepcją aktualną i najlepszą. To spowodowało, że wybór tematyki silnie zdominowała prezentacja ujęć obcych. Nie jest to ujęcie prawnoporrównawcze w znaczeniu opisowo-analitycznym, ale po prostu wskazanie innych wariantów rozwiązywania problemu.

Polski kodeks postępowania administracyjnego wyrasta przecież z koncepcji normatywnych liczących sobie bez mała sto lat, zaś ich ideowe i filozoficzne zakotwiczenie odnosi się do prądów jeszcze starszych. Od tego czasu znacznie wzrosły oczekiwania i wymagania względem ukształtowania stosunków władza – jednostka w bardziej demokratyczny sposób. Wiek XX był epoką wykształcania się wielu rozwiązań prawnych ograniczających arbitralność władzy, sprzyjających upodmiotowieniu obywateli i – nawet szerzej – w ogólności jednostek poddanych jej oddziaływaniu.

Uznanie „swobodne” nazywa się dziś „uznaniem administracyjnym”, ograniczonym testem proporcjonalności i poddany kontrolni sądowej. To, że decyzja wydana w ramach owego uznania nie oznacza „de-



cyzji dowolnej”, powtarza się wręcz standardowo. Sądy administracyjne dysponują narzędziami wymuszenia na administracji uzasadnienia decyzji, tak aby móc skontrolować prawidłowość rozumowania spoczywającego u jej podstaw (inna sprawa, czy z tej możliwości sądy równie standardowo korzystają).

Szkody wyrządzone przez władzę publiczną stopniowo w XX w. traciły immunitet odszkodowawczy. Obecnie oczekiwania idą dalej; oczekuje się indemnizacji także wtedy, gdy źródłem szkody były naruszenia legislatywy i judykatywy (znów: inna sprawa, czy aspiracje te czynią władzę lepszą i bardziej przyjazną dla obywateli).

Rozwój kontroli konstytucyjności miał służyć urealnieniu ochrony praw publicznych jednostki i podwyższeniu standardu oczekiwań wobec państwa. Wreszcie, rozwinął się też system ochrony praw człowieka jako instrument ograniczający arbitralność władzy krajowej względem jednostki i narzędzie kształtowania międzynarodowych standardów ochronnych w tym zakresie. Ustawicznie orzecznictwo Strasburga i Luksemburga podkreśla, że gwarancje prawne, procedury, instytucje muszą zapewniać nie tylko formalną, ale i efektywną ochronę statusu jednostki poddanej władzy.

Przemiany w relacjach władza – jednostka sprzyjały demokratyzacji władzy: zwiększeniu oczekiwań jednostki względem władzy i upodmiotowieniu jej pozycji w tym zakresie. Władza ma się wykazać względem podmiotów administrowanych uważnością, poszanowaniem podmiotowości i brakiem arbitralności.

W sferze władztwa wykonywanego przez administrację za pośrednictwem różnych procedur i przy użyciu rozmaitych instrumentów wzrosły także oczekiwania legitymizacyjne. Sam fakt, że władza działała na podstawie kompetencji i w granicach prawa, przestał być wystarczający. Jednostka ma być traktowana z poszanowaniem jej demokratycznej podmiotowości, a to oznacza stosowny status informacyjny i partycypacyjny także w postępowaniach administracyjnych (procedurach), w ramach których i poprzez które władza oddziałuje na jednostkę znajdującą się w zasięgu jej władztwa.

Wniosek, jaki płynie z porównania sytuacji w Polsce z sytuacją w innych krajach, nie jest optymistyczny. Polskie postępowanie administracyjne jest anachroniczne i dlatego **niewystarczająco legitymizowane**, z jego sztywno ujętym modelem udziału ograniczonego w postępowaniu administracyjnym jako „strony”, której interes rozumie się wąsko, redukując go do „interesu prawnego” i skrupulatnie odsiewając z niego w praktyce wszystko, co się – nie całkiem zresztą przekonująco i ze spora dozą irytującej hipokryzji – kwalifikuje jako „interes faktyczny”, eliminujący z udziału w postępowaniu. Taki właśnie „interes faktyczny” będzie zatem miał np. najemca reprzywatyzowanej kamienicy w postępowaniu, które – zakończone decyzją reprzywatyzacyjną – doprowadzi do zmiany wynajmującego. I chociaż dla gminy wynajem mieszkań jest realizacją ich konstytucyjnego zadania i ustawowej kompetencji, które **muszą być wykonywane**, a dla prywatnego właściciela – uprawnieniem, które będzie realizowane tylko o tyle, o ile mu się to opłaci – w obu wypadkach najemca pozostaje najemcą. To zaś – w myśl aktualnie przyjętego modelu uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym – wystarcza do zakwestionowania prawnego interesu najemcy w postępowaniu reprzywatyzacyjnym. A wszak nawet prawo cywilne uznaje, że zmiana dłużnika wymaga zgody wierzyciela. Postępowanie administracyjne dysponuje zatem słabszymi gwarancjami dla ochrony podmiotowości niż prawo cywilne, choć władczość tego postępowania nakazywałaby tu przynajmniej niepogarszanie standardu.

Niepokój może budzić brak – zarówno w sferze decyzji prawno-politycznych, jak i rozwiązań normatywnych – świadomej strategii dopuszczania do partycypacji przy realizacji nowych postaci interesów. Włączenie się Polski w system UE w automatyczny sposób rozszerza zakres „polityk administracyjnych”, w obrębie których pojawiają się postępowania administracyjne dotyczące zróżnicowanych oczekiwań i interesów (w naszej terminologii „faktycznych”) i konieczności rozstrzygania pojawiających się tu kolizji w duchu demokratycznej proporcjonalności, a nie arbitralnego wykluczenia. Interesy grupowe, złożone, środowiskowe czy rozproszone – dostrzegane w innych systemach – nie dają się wtłoczyć w prokustowe łoże polskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Szkoda niestety, że wśród opracowań dotyczących partycypacji i wymagań co do jej standardów zabrak-

ło oddzielnego omówienia wymagań stawianych w prawie europejskim i jego *acquis* praw człowieka. Zarówno bowiem orzecznictwo strasburskie na tle ETPC (zwłaszcza tam, gdzie mówi o efektywności ochrony), jak i dorobek TS<sup>1</sup> zawierają wypowiedzi dobrze podbudowujące krytyczne nastawienie autorów zbioru.

Wąziutkie **granice interesu prawnego** wyznaczające w Polsce problem partycypacji w postępowaniu administracyjnym znacząco upraszczają i ułatwiają zadanie organów prowadzących postępowania administracyjne i sądowe. W tym zakresie istniejący model może więc liczyć na chętną aprobatę samej administracji. Orzecznictwo sądów administracyjnych także nie odgrywa w tym zakresie korygującej roli. Ten aspekt zagadnienia kryje w sobie niewykorzystane rezerwy – zresztą zarówno poznawcze (bo brak jest opracowań krytyczno-empirycznych), jak i optymalizujące praktykę. Ta zresztą szczególnie cierpi w rozważanym zakresie z uwagi na partykularyzację postępowań administracyjnych w związku z pojawianiem się nowych inicjatyw legislacyjnych.

Jednostka oczekuje od władzy uważności i poszanowania własnej podmiotowości. Spełnienie oczekiwań w tym zakresie jest warunkiem de-

---

<sup>1</sup> Przykładowo TS: wyr. z 25.7.2002 r., C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada UE*, EU:C:2002:462, pkt 39: „Jednostki powinny mieć zatem możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą ze wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 *Johnston*, Rec. str. 1651, pkt 18; z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 *Komisja przeciwko Austrii*, Rec. str. I-9285, pkt 45)”. W pkt 41 podkreślono wymóg efektywności ochrony w aspekcie dopuszczenia do procedury. Liczne są rozstrzygnięcia dotyczące kwestii ekologicznych i konfiguracji pojawiających się na ich tle interesów, np. wyr. z 12.5.2011 r., C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg*, EU:C:2011:289; wyr. z 8.11.2016 r., C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*, EU:C:2016:838; wyr. z 16.04.2015 r., C-570/13, *Karoline Gruber v. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, EMA Beratungs- und Handels GmbH, Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*, EU:C:2015:231 (kwestia kręgu podmiotowego osób, których dotyczy decyzja); wyr. z 15.10.2009 r., C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, EU:C:2009:631.

mokratycznej legitymizacji władzy<sup>2</sup>. Ograniczenie ochronnego działania procedur administracyjnych na skutek wąskiego zakreszenia ich dostępności i pozostawienia poza granicami ich oddziaływania tego, co określa się jako „interes faktyczny”, sprowadza je do pozoru gwarancji. Osłabia to zaufanie i wiarę w legitymizację władzy – także sądów, które wydają się nie dostrzegać, jak dalece fasadowość używanych narzędzi szkodzi im samym i ich społecznej akceptacji<sup>3</sup>.

Ochrona interesu jednostkowego w postępowaniu administracyjnym tradycyjnie rozpatrywana jest u nas przez pryzmat konstrukcji, których genezy można doszukać się w systemie prawnym monarchii habsburskiej. Zostały one recypowane i w niewielkim stopniu zmodyfikowane przez rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 22.03.1928 r.<sup>4</sup> i uchwalony 14.06.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>. Kluczowym elementem wprowadzonych przez te akty uregulowań stało się pojęcie strony, zdefiniowane przez odwołanie się do koncepcji interesu prawnego<sup>6</sup>. Koncepcja, o której mowa, zdeterminowała nie tylko kierunek rozważań doktrynalnych poświęconych pozycji jednostki wobec administracji, ale i relacjom występującym pomiędzy różnymi kategoriami znaczących prawnie, choć korzystających ze „słabszych” form ochrony procesowej interesów, także ponadjednostkowych (grupowych czy złożonych, środowiskowych bądź rozproszonych). Ujęcie to stanowi naturalną konsekwencję przyjętych rozwiązań legislacyjnych, odzwierciedlających wykształcone przed laty idee, w szczególności ochrony publicznych praw podmiotowych<sup>7</sup>. Współcześnie wydaje się ono, co wymownie potwierdza z jednej strony obserwacja rodzimej praktyki, z drugiej zaś – lektura literatury obcej, niewystarczające i ułomne. Nie przystaje już bowiem do

<sup>2</sup> P. Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris 2008.

<sup>3</sup> H. Dębska, *Władza. Symbol. Prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, s. 294 i n.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 341.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 168 – tekst pierwotny.

<sup>6</sup> Zob. Z. Kmiecik, *Poland, [w:] Codification of Administrative Procedure*, red. J.-B. Auby, Bruxelles 2014, s. 337.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002 oraz Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 171–186.

szybko zmieniającej się rzeczywistości, stawiającej nowe wyzwania zarówno ustawodawcy, jak i organom stosującym prawo.

Potrzeba **rozszerzenia formuły partycypacji** w postępowaniu administracyjnym podmiotów, których interesów dotyka w jakiś sposób jego wynik, akcentowana jest zwłaszcza tam, gdzie przedmiotem uregulowań kodeksowych są, poza działaniami podejmowanymi w trybie jurysdykcyjnym, czynności administracji zmierzające do wydania aktu generalnego (*rulemaking procedures*). W tym kontekście operuje się określeniem „zainteresowanych” z różnych przyczyn rezultatem postępowania (*stakeholders*), dysponujących co do zasady mniejszym zakresem uprawnień procesowych niż strona, czyli osoba legitymująca się interesem prawnym. Analizując ten problem w odniesieniu do prawa amerykańskiego, R.B. Stewart przywołał słowa krytyki pod adresem tradycyjnego, poddanego licznym ograniczeniom modelu ochrony oferowanej przez agencje administracyjne. Przypomniawszy zarazem, że w odpowiedzi na nią w orzecznictwie sądowym wyraźnie zarysowała się tendencja do objęcia ochroną nowych rodzajów interesów („to protect new classes of interests”) i odchodzenia od doktryny *standing* w celu eliminowania barier utrudniających kwestionowanie działań agencji, jak również respektowania prawa do zainicjowania formalnego postępowania przed agencją i uczestnictwa w nim osób o zróżnicowanych interesach. Za funkcję prawa administracyjnego autor uznał nie tyle ochronę prywatnej autonomii, co raczej zagwarantowanie rzetelnej reprezentacji szerokiego kręgu zaangażowanych w sprawę interesów w procesie podejmowania decyzji administracyjnej („to ensure the fair representation of a wide range of affected interests in the process of administrative decision”)<sup>8</sup>.

Interesujące spostrzeżenia i tezy R.B. Stewarta zostały rozwinięte w pracach innych autorów propagujących koncepcję „pragmatycznego prawa administracyjnego” (*pragmatic administrative law*)<sup>9</sup>. Wśród korzyści płynących z opowiedzenia się za tą wizją prawa R.M. Levin wy-

---

<sup>8</sup> Zob. R.B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, Harvard Law Review 1975, vol. 88, no. 8, s. 1670.

<sup>9</sup> Por. przykładowo uwagi S.A. Shapiro, *Pragmatic Administrative Law*, Wake Forest University Legal Studies. Research Paper Series, January 2005, no. 05-02, <http://ssrn>.

mienił stworzenie warunków dla przemyślanego działania poprzez „szeroką partycypację” (*broad participation*) i nałożenie na agencje administracyjne obowiązku rozważenia racji i stanowisk wszystkich stron (*all sides*)<sup>10</sup>. Wybór formuły partycypacji, w szczególności w postępowaniu, którego celem jest wydanie aktu generalnego, wywołuje oczywiście wiele wątpliwości. Ich listę zestawili E. Jordão i S. Rose-Ackerman, nadając im formę pytań: 1) kto powinien dysponować możliwością udziału w postępowaniu?, 2) jeśli partycypacja ma ograniczać się do stron zainteresowanych (*interested parties*), jak należałoby je zdefiniować?, 3) co zrobić, żeby pewne grupy (lepiej zorganizowane i finansowane) nie zdominowały procesu konsultacji?, 4) jak ukształtować zasady partycypacji, aby uniknąć nadmiernych kosztów i zwłoki w postępowaniu?<sup>11</sup>

Dążenie do **rozluźnienia rygorów uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym**, narzuconych przez przesłankę interesu prawnego, widoczne jest również w ustawodawstwie wielu państw europejskich, co swoją drogą musi skłaniać do zastanowienia się nad potrzebą modyfikacji uregulowań kodeksowych dotyczących strony. Jak można wnosić z doświadczeń innych systemów prawnych, utrzymanie jednolitej, wspólnej dla ogółu reżimów i trybów postępowania konstrukcji w tym przedmiocie jest mało prawdopodobne. Praktyka wymusi zapewne większą elastyczność i różnorodność przyszłych rozwiązań, przy zachowaniu jednak niezbędnego stopnia koherencji unormowań zawartych w ustawach prawa procesowego. Być może w jakiejś części będą one miały **charakter ramowy**, pozostawiając uregulowanie określonych zagadnień przepisom szczególnym.

Opracowania zamieszczone w niniejszym zbiorze dokumentują drogę ewolucji, stan obecny i sposób funkcjonowania instytucji ukierunkowanych na ochronę interesów w postępowaniu administracyjnym,

---

com/abstract=653784 oraz R.M. Levina, *Administrative Law Pragmatism*, Washington University Journal of Law and Policy, January 2011, vol. 37, s. 227 i n.

<sup>10</sup> R.M. Levin, *Administrative Law...*, s. 234.

<sup>11</sup> E. Jordão, S. Rose-Ackerman, *Judicial Review of Executive Policymaking in Advanced Democracies: Beyond Right's Review*, *Administrative Law Review* 2014, vol. 66, s. 72.

z polskiej i europejskiej perspektywy. Intencją autorów pracy było zarazem uchwycenie prawidłowości rządzących ich rozwojem, a ponadto sformułowanie pewnych wniosków na przyszłość, przy jednoczesnym zasygnalizowaniu kwestii budzących najwięcej wątpliwości. Wywody zaprezentowane w poszczególnych częściach książki oddają osobisty punkt widzenia autorów. Nie podważa to w niczym faktu, że odpowiedzialność za wszelkie niedociągnięcia i usterki pracy ponosi wyłącznie jej redaktor naukowy.

*Zbigniew Kmiecik, Ewa Łętowska*

Zbigniew Kmiecik

## Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym

Geneza kodyfikacji prawa o postępowaniu administracyjnym utożsamiana jest powszechnie z osiągnięciem takiego poziomu rozwoju zasad wyznaczających urzędowe relacje pomiędzy jednostką i władzą publiczną, a zwłaszcza gwarancji mających chronić interes tej pierwszej, który narzucił konieczność odpowiedniego uporządkowania i systematyzacji – najpierw w toku działalności orzeczniczej organów sądowych, a następnie zabiegów legislacyjnych – gromadzonego przez lata materiału normatywnego<sup>1</sup>. Zarówno w polskich, jak i obcych publikacjach poświęconych pierwszej generacji procedur administracyjnych, zorientowanych na wypełnianie – w klasycznych formach – zadań jurysdykcji administracyjnej, poprzestawano zwykle na analizie konstrukcji służących zaspokojeniu roszczeń prawnych jednostki wobec władzy, rozpatrywanych przez pryzmat publicznych praw podmiotowych, bądź – zrównanej z nimi w sensie procesowym – kategorii interesu prawnego. Przyjmowano zatem, że w każdym z tych przypadków żądanie wnoszone przez osobę podającą się za stronę musi znajdować umocowanie w prawie materialnym. Jako korelat tych określeń traktowano pojęcie obowiązku, którego granice (a w konsekwencji – zakres

---

<sup>1</sup> Problematyka ta doczekała się szerszego omówienia w zawierającym dwadzieścia raportów krajowych zbiorze: J.-M. Auby (red.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles 2014.



praw podmiotowych lub tylko prawnie chronionych interesów) były wytyczane przez przepisy tego prawa<sup>2</sup>.

Za paradygmat wskazanego – dominującego ciągle w rodzimej literaturze – ujęcia uznaje się rozwiązanie stworzone przez obowiązujący nadal przepis § 8 zdanie drugie austriackiej ustawy z 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), w wersji tekstu jednolitego z 1991 r.<sup>3</sup> Jako stronę (*Partei*) traktuje on jedynie tego uczestnika postępowania, któremu służy w danej sprawie roszczenie albo który bierze w niej udział ze względu na swój interes prawny<sup>4</sup>. Analogiczne unormowania są częścią wielu innych systemów prawnych, zarówno w Europie, jak i poza nią. Przykładowo art. 53 ust. 1 portugalskiego kodeksu postępowania administracyjnego (Código do Procedimento Administrativo), włączonego do porządku prawnego dekretem z mocą ustawy nr 442/91 z 15.11.1991 r.<sup>5</sup>, jako legitymowanych do zainicjowania postępowania oraz udziału w nim wymienił tych, którzy dysponują prawami podmiotowymi albo prawnie chronionymi interesami (*direitos subjectivos ou interesses legalmente proteigios*), jak też organizacje o charakterze politycznym i związkowym, o ile w ich przedmiocie działania mieściła się ochrona takich interesów<sup>6</sup>. Klauzula ta doznała pewnych modyfikacji w charakteryzujących się wyższym stopniem szczegółowości przepisach art. 68 obowiązującego obecnie kodeksu, stanowiącego załącznik do dekretu z mocą ustawy nr 4/2015 z 7.01.2015 r.<sup>7</sup> Zrezygnowano w nich z określenia „prawa podmiotowe”, wprowadzając pojęcie

<sup>2</sup> Por. w szczególności rozważania S. Kasznicy, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 127 i n. oraz A. Peretiatkowicza, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 78 i n.; z prac uwzględniających obecny porządek prawny – zob. J. Lang, [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Warszawa 2010, s. 40 lub Z. Kmiecik, *Współczesna formuła ochrony interesów w prawie administracyjnym (aspekt procesowy)*, ZNSA 2015, nr 2, s. 9 i n.

<sup>3</sup> Bundesgesetzblatt 1991/51 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Austria*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 58–59; z opracowań autorów austriackich – J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2009, s. 78 i n. oraz R. Thienel, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 86 i n.

<sup>5</sup> Diário da República, Série I-A, n° 51.

<sup>6</sup> Zob. A. Kubiak, *Portugalia*, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, s. 289.

<sup>7</sup> Diário da República, Série I-A, n° 4.

zainteresowanych posiadających tytuł prawny (*interessados os titulares de direitos*), które uzupełniono kwalifikatorami wyrażonymi zwrotami: interesy prawnie chronione, obowiązki, opłaty i ciężary podlegające reżimowi decyzyjnemu. Redagując te przepisy, uwzględniono ustalenia orzecznictwa portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego co do warunków udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu, zachowując zarazem zasadę ochrony – w odpowiednim trybie procesowym – interesów rozproszonych lub grupowych (*proteção de interesses difusos*) w takich sferach, jak zagospodarowanie przestrzenne, urbanizacja, gospodarka mieszkaniowa, zdrowie, środowisko, edukacja, konsumpcja dóbr i usług czy dziedzictwo kulturowe, a ponadto – zbiorowej ochrony interesów indywidualnych (*defesa coletiva de interesses individuais*). W określonym zakresie kodeks przyznał legitymację procesową (*legitimidade procedimental*) także regionom autonomicznym, władzom lokalnym i organom administracji w znaczeniu funkcjonalnym (*órgãos que exercam funções administrativas*)<sup>8</sup>. Zbliżone unormowanie wprowadziły przepisy art. 4 hiszpańskiej ustawy nr 40/2015 z 1.10.2015 r. o postępowaniu administracyjnym wspólnym dla administracji publicznej (*del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*)<sup>9</sup>.

Przywiązani do schematu wypracowanego jeszcze w czasach monarchii habsburskiej, chyba nie do końca zdajemy sobie sprawę z tego, jak bardzo zmieniła się w ostatnich dziesięcioleciach – przede wszystkim w związku z realizacją programów oznaczanych mianem *new public management*, *good/sound governance*, *public governance* albo *new governance*, jak również zjawiskiem globalizacji prawa administracyjnego i postępującej integracji europejskiej – wizja procedury administracyjnej. Poza postępowaniami typu jurysdykcyjnego (pierwszej generacji), nastawionymi na załatwienie sprawy jednostkowej przez podjęcie decyzji lub zastosowanie alternatywnej wobec niej formy umowy administracyjnej, w piśmiennictwie wyróżnia się od niedawna jeszcze procedury drugiej i trzeciej generacji, ukierunkowane odpowiednio na

<sup>8</sup> Szerzej F. Paes Marques, *Os interessados no novo Código do Procedimento Administrativo*, [w:] *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, red. C. Amado Gomes, A.F. Neves, T. Serrão, Lisboa 2015, s. 485 i n.

<sup>9</sup> Boletín Oficial del Estado nr 236, A-2015-10566.

**Zbigniew Kmieciak** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; w dorobku naukowym posiada około 300 publikacji dotyczących problematyki prawa i postępowania administracyjnego; jest autorem licznych ekspertyz i opinii prawnych z tej dziedziny; od wielu lat aktywnie uczestniczy w życiu naukowym, zarówno na forum krajowym, jak i zagranicznym.

Celem książki jest pokazanie potencjału tkwiącego w odpowiednim rozumieniu interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym dla stworzenia standardu dostosowanego do realiów współczesności i odpowiadającego na słuszne potrzeby podmiotów zainteresowanych wynikiem postępowania.

Publikacja powstała w ramach projektu poświęconego sądowemu stosowaniu prawa, z elementami stosowania prawa przez organy administracji publicznej, realizowanego w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk pod opieką merytoryczną prof. dr hab. Ewy Łętowskiej. Autorami artykułów są wybitni specjaliści z zakresu prawa administracyjnego i innych obszarów badawczych, posiadający również doświadczenie w praktyce stosowania prawa.

Książka przeznaczona jest dla sędziów, pracowników organów administracji publicznej, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Zainteresuje także pracowników naukowych specjalizujących się w prawie administracyjnym.

„Opracowania zamieszczone w niniejszym zbiorze dokumentują drogę ewolucji, stan obecny i sposób funkcjonowania instytucji ukierunkowanych na ochronę interesów w postępowaniu administracyjnym, z polskiej i europejskiej perspektywy. Intencją autorów było zarazem uchwycenie prawidłowości rządzących ich rozwojem, a ponadto sformułowanie pewnych wniosków na przyszłość, przy jednoczesnym zasygnalizowaniu kwestii budzących największą wątpliwość”.

*Zbigniew Kmieciak, Ewa Łętowska (ze wstępu)*

„Autorzy w niezwykle interesujący sposób przedstawiają kwestię partycypacji w ujęciu problemowym i terytorialnym. Kolejne opracowania zamieszczone w książce ilustrują ochronę interesu prawnego w szczególnych dziedzinach prawa (w prawie budowlanym, w planowaniu przestrzennym i ochronie środowiska) oraz zawierają interesujące odniesienia do systemów prawnych innych państw, np. Francji, Austrii, Niemiec. Niewątpliwą zaletą publikacji jest praktyczne ujęcie przedstawianych zagadnień, poparte licznymi przykładami orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego”.

*Prof. zw. dr hab. Roman Hauser*



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

