
***LEGITYMACJA SKARGOWA W PRZYPADKU WPROWADZENIA
DO POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO UMÓW
ADMINISTRACYJNYCH NA GRUNCIE ART. 50 § 1 P.P.S.A.***

Przedmiotem niniejszego opracowania jest poddanie analizie możliwych skutków wprowadzenia do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej, w szczególności skutków rzutujących na kształt podstawowej instytucji procesowej jaką jest legitymacja skargowa na gruncie art. 50 § 1 p.p.s.a.¹. Celem podjętych rozważań będzie próba odpowiedzi na pytanie czy ustawodawca wprowadzając do polskiego systemu prawa umowę administracyjną, poszerzy równocześnie sferę uprawnień jednostki, w sposób umożliwiający jej powołanie się na posiadanie interesu prawnego w zaskarżeniu w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a., w powiązaniu z aktem o charakterze umownym, a nie normatywnym?

Powyższa tematyka jest nad wyraz problematyczna, gdyż kontrowersje zarówno wśród przedstawicieli orzecznictwa, jak i literatury wzbudza sam pomysł wprowadzenia do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej, nie wspominając już o możliwym jej kształcie i skutkach mających wpływ na szereg instytucji, również procesowych. Wprowadzenie do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej jest kwestią czasu, a dalekowzroczne analizy związane z możliwymi konsekwencjami jakie wywoła ona w całym systemie prawa pozwolą z pewnością na płynniejszą harmonizację przepisów i uniknięcie związanych z tym problemów.

Przy pomocy rozważań opartych na założeniach umowy administracyjnej, subordynacyjnej przyjętej na gruncie prawa administracyjnego niemieckiego, w niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba przedstawienia możliwych skutków, jakie wiązałyby się z wprowadzeniem instytucji umowy administracyjnej do polskiego porządku prawnego, w odniesieniu do polskiego modelu legitymacji skargowej z art. 50 § 1 p.p.s.a. Za dokonaniem odwołań do rozwiązań przyjętych w prawie niemieckim przemawia fakt, iż liczni autorzy w swych publikacjach podejmując rozważania na temat możliwego kształtu instytucji umowy administracyjnej w polskim systemie prawa odwołują się właśnie do konstrukcji umowy publicznoprawnej, subordynacyjnej (*der*

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270).

subordinationsrechtliche Vertrag) z § 54 VwVfG² przyjętej na gruncie niemieckiego procesu administracyjnego.

Należy jednak podkreślić, że założenia oparte na nauce prawa niemieckiego będą miały charakter fundamentalny. Niemniej znaczna część z nich jest charakterystyczna dla każdej konstrukcji umowy administracyjnej, niezależnie od systemu prawa w jakim została ona przyjęta, a więc bez nich nie można mówić o umowie publicznoprawnej. Dlatego też rozważania związane z instytucją umowy administracyjnej oparte na prawie niemieckim, w którym panuje model legitymacji skargowej o charakterze subiektywnym, na gruncie § 42 II VwGO, nie stoją w sprzeczności z połączeniem rozważań dotyczących modelu legitymacji skargowej z art. 50 § 1 p.p.s.a., tj. modelu mieszanego, zbliżonego do obiektywnego.

Dokonanie odwołań do prawa niemieckiego zdaje się być celowym i niezbędnym w ramach rozważań dotyczących poruszanej problematyki na gruncie polskiego prawa administracyjnego, gdyż poznanie mechanizmów panujących w innym systemie prawa w pełni pozwoli na dokonanie analizy możliwych skutków wprowadzenia do prawa polskiego instytucji umowy administracyjnej i wyciągnięcie prawidłowych wniosków końcowych odnośnie możliwego poszerzenia podstaw wniesienia skargi do sądu administracyjnego, konkretniej dopuszczenia możliwości oparcia interesu prawnego na regulacjach o charakterze umownym.

Instytucja umowy administracyjnej, rozumianej jako umowy publicznoprawnej, której jedną ze stron jest podmiot administracji publicznej, a drugą stroną podmiot spoza tej administracji³, należy do elementarnych form działania administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa⁴, co potwierdzają regulacje danej instytucji w licznych porządkach prawnych m.in. prawie niemieckim czy francuskim⁵. Polski ustawodawca nie zdecydował się na kodyfikację umowy administracyjnej, jednak zarówno przedstawiciele literatury, jak i orzecznictwa nieustannie wysuwają postulaty wprowadzenia uprawnienia w postaci zawarcia umowy pomiędzy organem administracji publicznej, a stroną postępowania celem załatwienia sprawy administracyjnej⁶.

Niemiecki ustawodawca dopuścił w § 54 VwVfG możliwość zawarcia umowy publicznoprawnej *in genere*, zdecydował się jednak na skonstruowanie definicji legalnej umowy administracyjnej, zgodnie z którą stosunek prawny o charakterze publicznym, może powstać, zostać zmieniony lub zniesiony na drodze porozumienia stron, tj. umowy, o ile nie sprzeciwiają się temu

² Ustawa z dn. 25 maja 1976 r., *Verwaltungsverfahrensgesetz* (BGBl. I S. 102); zob. M. Rypina, M. Wierzbowski, *Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2010, nr 4, s. 15.

³ J. Boć, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, Tom 5, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 269.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 431.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 433 i nast.

⁶ Jednak m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dn. 3 października 2016 r. zawierał propozycję wprowadzenia umowy administracyjnej w proponowanym rozdziale 7a.

przepisy prawa⁷. Generalna dopuszczalność zawarcia umowy z § 54 VwVfG oznacza, że administracja posiada ogólną kompetencję do załatwienia sprawy administracyjnej umową publicznoprawną. Nie jest wymagana konkretna podstawa prawna upoważniająca organ do działania w tym zakresie⁸.

W prawie niemieckim wyróżnia się dwa rodzaje umów publicznoprawnych, umowę koordynacyjną, zawieraną między partnerami o równorzędnej pozycji, zazwyczaj między podmiotami władzy publicznej⁹ oraz umowę subordynacyjną, między organem administracji publicznej, a potencjalnym adresatem aktu administracyjnego. Umowa subordynacyjna zgodnie z treścią § 54 zd. 2 VwVfG jest alternatywą dla aktu administracyjnego, stosunek łączący strony danej umowy cechuje nadrzędność pozycji organu administracji publicznej, który w sytuacji niezawarcia umowy administracyjnej, może w jej miejsce wydać akt administracyjny¹⁰. Alternatywny akt administracyjny nie musi być jednak tożsamy pod względem treści z zawartą umową. Gdyby ustawodawca wprowadził taki wymóg, doprowadziłby tym samym do znaczącego ograniczenia możliwości załatwienia sprawy administracyjnej w drodze konsensusu. Nadto należy nadmienić, iż do wydania alternatywnego aktu administracyjnego nie musi istnieć wyraźna podstawa prawna, wystarczy, że istnieje jedynie takowa potencjalna możliwość¹¹.

Umowa subordynacyjna wywołuje te same skutki prawne co akt administracyjny, cechuje się jednak dobrowolną rezygnacją organu administracyjnego z uprawnień wynikających z relacji nadrzędności ze stroną postępowania. Relacja nadrzędności, jak wcześniej wspomniano, pozostaje w niezmienionej formie, jednak organ rezygnując z przysługującego mu władztwa jakim jest uprawnienie do jednostronnej konkretyzacji praw i obowiązków danego podmiotu na rzecz wspólnego osiągnięcia konsensusu znacząco umacnia pozycję jednostki, dając jej możliwość kształtowania własnej pozycji prawnej również w relacjach o charakterze publicznoprawnym. W efekcie prowadzi to do większej akceptacji społecznej działań podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz wzmocnienia zaufania obywateli do administracji.

Umowa administracyjna jako instytucja o tak silnym nacechowaniu elementami mającymi swe podłoże w zasadzie dyspozycyjności, musi być skolerowana z innymi uprawnieniami jednostki, które wywodzą się z danej zasady, jak prawo do wniesienia skargi. W pierwszej kolejności należy pokrótce przybliżyć kształt instytucji legitymacji skargowej przyjętej na gruncie prawa

⁷ § 54 VwVfG: „Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde”, tłumaczenie w oparciu o Z. Cieślík, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 35.

⁸ Z. Cieślík, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 36.

⁹ A. Krawczyk, *Umowa administracyjna* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, s. 128.

¹⁰ Kämmerer, [w:] *Beck OK Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 54, beck- online 2017.

¹¹ Kämmerer, [w:] *Beck OK Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 54, beck- online 2017.

niemieckiego, celem uwypuklenia mechanizmów łączących obie instytucje procesowe i możliwego transponowania rozwiązań z innego systemu prawnego do prawa polskiego.

Uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w Niemczech, stosownie do treści § 42 II VwGO, jest każdy, kogo prawa zostały naruszone poprzez wydanie albo odmowę wydania aktu administracyjnego albo zaniechanie wydania aktu administracyjnego¹². Z treści przepisu jednoznacznie wynika, że niemiecki ustawodawca zdecydował się na przyjęcie modelu legitymacji subiektywnej, charakteryzującej się wymogiem wykazania naruszenia, przysługującego jednostce publicznego prawa podmiotowego¹³.

Niezbędnym do podjęcia dalszych rozważań jest zrozumienie istoty publicznych praw podmiotowych z § 42 II VwGO, które swój obecny kształt zawdzięczają koncepcjom praw podmiotowych, które zostały rozwinięte na gruncie prawa prywatnego. Wśród najdonioślejszych należy wymienić teorie woli, teorie interesu oraz teorie kompromisowe¹⁴, które w zmodyfikowanej postaci zostały transponowane do nauki prawa publicznego.

Z dużą akceptacją spotkała się teoria normy ochronnej (*die Schutznormlehre*) O. Bühlersa, głosząca, że pod pojęciem publicznego prawa podmiotowego należy rozumieć pozycję prawną jednostki w stosunku do państwa, w ramach której, jednostka powołując się na czynność prawną albo na wiążącą państwo normę prawną, ustanowioną w celu ochrony indywidualnego interesu jednostki, może żądać czegoś od państwa lub coś wobec niego uczynić¹⁵.

Publiczne prawo podmiotowe charakteryzuje się przyznaniem władztwa prawnego (*das Rechtmacht*) w określonym zakresie jednostce poprzez możliwość żądania konkretnego działania bądź zaniechania od innego podmiotu¹⁶. Zatem prawa z § 42 II VwGO są ekwiwalentne w stosunku do obowiązku państwa określonego zachowania się, przyznają one jednostce uprawnienie, jakim jest możliwość żądania od państwa wykonania wobec niej swoich ustawowo bądź umownie określonych obowiązków¹⁷.

Czy zatem każda czynność prawna, tudzież procesowa bądź każda norma prawna może być źródłem publicznego prawa podmiotowego? Z pewnością nie, gdyż byłoby to sprzeczne z głównymi założeniami zasady państwa prawa, ponadto ograniczałoby państwo, jako podmiot nadrzędny w stosunku do jednostki w efektywnym wykonywaniu swych obowiązków, wiązałoby

¹² § 42 II VwGO brzmi: „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein”.

¹³ Ch. Sennekamp, [w:] *Verwaltungsrecht*, M. Fehling (red.), B. Kastner (red.), R. Störmer (red.), § 42 VwGO, beck-online 2016

¹⁴ A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 340 i nast.

¹⁵ W. Jellinek, [w:] *Archiv des öffentlichen Rechts, XXXII. Band*, Laband P. (red.), Mayer O. (red.), Piloty R. (red.), Tübingen 1914, s. 580.

¹⁶ M. Happ, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, P. Wysk (red.), München 2016, s. 238

¹⁷ A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 366.

się również z niemożnością zagwarantowania pełnej ochrony jednostce. Nadto należy nadmienić, iż nie każda norma prawna tudzież czynność ma na celu zagwarantowanie określonych praw i wolności jednostce. W każdym systemie prawnym istnieją normy ustanowione celem ochrony interesu publicznego bez gwarancji ochrony interesu zindywidualizowanego.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem, w doktrynie prawa niemieckiego źródłem publicznych praw podmiotowych są tzw. *die Rechtssätze* (tezy prawne, wypowiedzi prawne), *die Regelungen* (regulacje), które mogą, ale nie muszą mieć charakteru normatywnego¹⁸. Do powyższej grupy należą normy prawne, które muszą spełnić określone kryterium, mianowicie norma prawna z której jednostka wywodzi publiczne prawo podmiotowe musi chronić interes zindywidualizowany, ochrona interesu ogólnego nie daje podstaw do wyvodu danego prawa¹⁹. Możliwość jednoczesnej gwarancji ochrony interesów publicznych, jak i zindywidualizowanych jest właśnie cechą charakterystyczną dla publicznych praw podmiotowych²⁰.

Rodzi się zatem pytanie, czy uwzględniając istotę umowy administracyjnej jak i charakter modelu legitymacji skargowej obranego przez niemieckiego ustawodawcę, można twierdzić, iż umowa administracyjna może być źródłem publicznego prawa podmiotowego, którego naruszenie jest podstawą wniesienia skargi do sądu administracyjnego stosownie do treści § 42 II VwGO? Czy publiczne prawo podmiotowe może mieć swe źródło w akcie o charakterze umownym?

Jak wcześniej wspomniano *die Rechtssätze*, będące źródłem prawa w rozumieniu § 42 II VwGO nie muszą mieć charakteru normatywnego, gdyż mogą one czerpać swe źródło również z regulacji powstałej na skutek dokonanej czynności prawnej (*die rechtsgeschäftliche Regelungen*)²¹, takiej jak umowa administracyjna (*der öffentlich-rechtliche Vertrag*) bądź przyrzeczenie, promesa (*die Zusicherung*)²².

Należy jednak zastanowić się, czy w danej sytuacji w dalszym ciągu mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym. Wątpliwości w tym zakresie rodzą się, biorąc pod uwagę fakt, iż treść publicznego prawa podmiotowego jest zazwyczaj determinowana przepisami ustaw²³. Natomiast w sytuacji zawarcia umowy administracyjnej to wola stron determinuje i kształtuje jej elementy treściowe, które mogą stanowić potencjalne źródło publicznych praw podmiotowych jednostki. Należy jednak zauważyć, że umowa administracyjna nie jest umową cywilną, a strony

¹⁸ D. Ehlers, [w:] *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, D. Ehlers (red.), F. Schoch (red.), Berlin 2009, s. 616.

¹⁹ Ch. Sennekamp, [w:] *Verwaltungsrecht*, M. Fehling (red.), B. Kastner (red.), R. Störmer (red.) beck-online 2016, VwGO § 42, pkt. II.1.c.

²⁰ I. Kraft, [w:] *Entwicklungen im Verwaltungsprozessrecht, Klagebefugnis, In-camera-Verfahren, Rechtsmittelrecht*, W. Kluth (red.), K. Rennert (red.), Halle-Wittenberg 2008, s. 14.

²¹ D. Ehlers, [w:] *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, D. Ehlers (red.), F. Schoch (red.), Berlin 2009, s. 616.

²² M. Happ, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, P. Wysk (red.), München 2016, s. 238; D. Ehlers, [w:] *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, D. Ehlers (red.), F. Schoch (red.), Berlin 2009, s. 616; W. R. Schenke, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung*, W. R. Schenke (red.), München 2017, § 42, s. 381; H. Sodan, [w:] *Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar*, H. Sodan (red.), J. Ziekow (red.), Baden-Baden 2014, s. 727.

²³ A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego. Tom 1*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 309.

nie mogą działać w sposób arbitralny, nie można tych umów lokować na równych pozycjach²⁴. Podmiot dysponujący publicznym prawem podmiotowym, w przypadku zawarcia umowy administracyjnej, decyduje tylko o wyznaczeniu obowiązku, jakim zostaje obarczone państwo, a dokładniej określony podmiot reprezentujący władzę państwową²⁵. Nie może on zatem modyfikować ustawowego porządku prawnego wbrew zamiarowi prawodawcy w efekcie zawarcia lub też wykonania umowy.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że umowa administracyjna z § 54 VwVfG może być źródłem publicznych praw podmiotowych w rozumieniu § 42 II VwGO, ponieważ organ administracji publicznej, ograniczony w sferze możliwości zawarcia umowy administracyjnej treścią norm o charakterze bezwzględnie wiążącym, musi w taki sposób ukształtować stosunek z jednostką, ażeby równocześnie zagwarantować ochronę interesu ogólnego jak i zindywidualizowanego. Publiczne prawa podmiotowe nie są przywilejem służącym konkretnej jednostce²⁶, dlatego też wola poszczególnych podmiotów nie może modyfikować i wpływać na zakres ochrony interesu ogółu. Ergo jednostka może wnieść skargę do sądu administracyjnego powołując się na publiczne prawo podmiotowe z umowy administracyjnej, o ile zostało ono naruszone.

Przenosząc rozważania na grunt prawa polskiego, należy zauważyć, iż elementem warunkującym prawidłowe wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest posiadanie interesu prawnego w zaskarżeniu. Polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzeniu subiektywnego modelu legitymacji skargowej tak jak prawodawca niemiecki, co jednoznacznie wynika z treści art. 50 § 1 p.p.s.a. *in principio*. Pojęcie interesu prawnego wzbudza wiele rozbieżności poglądowych zarówno wśród przedstawicieli literatury, jak i orzecznictwa. Dowodem na to są liczne próby zdefiniowania pojęcia interesu prawnego, które w dużej mierze wskazują głównie na jego cechy, stanowiące podstawy identyfikacji, pomijając tym samym istotę tejże instytucji²⁷. Pojęcie interesu prawnego zalicza się do pojęć normatywnych, służących określeniu relacji pomiędzy jednostką a administracją publiczną²⁸. Poruszając kwestię istoty interesu prawnego, należy mieć na uwadze, że stanowi on związek z konkretną normą prawną²⁹, cecha ta odróżnia go od interesu faktycznego³⁰,

²⁴ J. Boć, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, Tom 5, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 268.

²⁵ K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, Folia Iuridica Wratislaviensis, nr 1, Wrocław 2012, s. 1.

²⁶ A. Wróbel, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*. Tom 1, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), Warszawa 2015, s. 373.

²⁷ A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Studia Prawa Prywatnego, nr 19/20, 2010/ 2011, s. 334.

²⁸ M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA z. 6, 2015, s. 18.

²⁹ J. Turski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2014r., II GSK 9/13, Decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przyznania środków finansowych w ramach programu „Diamentowy Grant” - legitymacja skargowa podmiotów, na których sytuację prawną decyzja administracyjna oddziałuje pośrednio*, OSP 2017/3/24, s. 75; M. Sieradzka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, A. Skoczylas (red.), P. Szustakiewicz (red.), Warszawa 2016, s. 109.

który nie daje podstaw do wniesienia skargi z racji braku oparcia w przepisach prawa³¹. Nie ma jednak interesu prawnego bez leżącego u jego podstaw interesu faktycznego³². Ponadto, w literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że interes prawny jest interesem zgodnym z prawem i przez prawo chronionym³³, ma charakter obiektywny³⁴, musi być własny i indywidualny³⁵.

Podmiot musi wskazać istnienie związku pomiędzy interesem prawnym, chronionym przez przepisy, a aktem lub czynnością organu administracyjnego³⁶. Konieczność oparcia interesu prawnego na przepisie prawa rodzi liczne konsekwencje. Z tej przyczyny interes z art. 50 § 1 p.p.s.a. nie może mieć charakteru pochodnego, ani czerpać źródła w jakiegokolwiek czynności prawnej³⁷. J. Zimmermann ponadto dodaje, że interes prawny nie może wynikać tylko z faktu istnienia instytucji prawnej bądź aktu prawnego³⁸.

Interes prawny istnieje zatem, gdy możliwym jest wskazanie przepisu z którego można wywieść określone prawa bądź obowiązki dla danego podmiotu³⁹, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu administracyjnego mającej na celu zaspokojenie określonych potrzeb danego podmiotu lub też zaniechania czynności sprzecznych z potrzebami danej osoby⁴⁰. W postępowaniu sądowoadministracyjnym interes prawny może być powiązany zarówno z przepisami prawa materialnego różnych gałęzi prawa⁴¹, jak również z przepisami prawa procesowego i ustrojowego⁴².

Po krótkiej charakterystyce instytucji legitymacji skargowej z art. 50 § 1 p.p.s.a. możliwym jest podjęcie rozważań stanowiących kwintesencję niniejszego artykułu, w postaci uzyskania odpowiedzi na pytanie czy wraz z wprowadzeniem do polskiego systemu umowy administracyjnej na wzór niemieckiej umowy subordynacyjnej zaistniałaby równocześnie możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego w oparciu o umowę zawartą z organem administracji publicznej,

³⁰ A. Choduń, [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze, A. Skoczylas (red.), A. Gomułowicz (red.), LEX 2013, cz. III, roz. IX, nr 3.

³¹ Postanowienie NSA z dn. 22 listopada 2012r., II OSK 1227/11, LEX nr 846691.

³² M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA z. 6, 2015, s. 19.

³³ Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 25 kwietnia 2017r., II SA/OI 4/17, LEX nr 2284490.

³⁴ Postanowienie NSA z d. 26 marca 2013r., I GSK 290/13, LEX nr 1299282.

³⁵ M. Sieradzka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, A. Skoczylas (red.), P. Szustakiewicz (red.), Warszawa 2016, s. 109.

³⁶ M. Sieradzka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, A. Skoczylas (red.), P. Szustakiewicz (red.), Warszawa 2016, s. 109.; Wyrok NSA z dn. 19 września 2007 r., II OSK 1225/06, LEX nr 360339.

³⁷ A. Choduń, [w:] *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*, Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze, A. Skoczylas (red.), A. Gomułowicz (red.), LEX 2013, cz. III, roz. IX, nr 3.

³⁸ A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Studia Prawa Prywatnego, nr 19/20, 2010/ 2011, s. 335.

³⁹ Postanowienie NSA z dn. 26 marca 2013r., I GSK 290/13, LEX nr 1299282.

⁴⁰ Postanowienie NSA z dn. 18 maja 2012r., II OZ 412/12, LEX nr 1337544; Wyrok WSA w Olsztynie z dn. 25 kwietnia 2017r., II SA/OI 4/17, LEX nr 2284490.

⁴¹ A. Kisielewicz, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Studia Prawa Prywatnego, nr 19/20, 2010/ 2011, s. 335.

⁴² W. Piątek, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kasusami*, R. Hauser (red.), A. Skoczylas (red.), Warszawa 2016, s. 407; Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27 stycznia 2004r., III SA 1617/02, OSP 2005/11/128; Postanowienie NSA z dn. 26 marca 2013r., I GSK 290/13, LEX nr 1299282.

konkretniej czy podmiot legitymowany do wniesienia skargi w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. *in principio* mógłby wywieść interes prawny w zaskarżeniu z umowy administracyjnej?

Powyższe zdaje się być możliwym, w sytuacji uznania pojęcia publicznego prawa podmiotowego z § 42 II VwGO za treściowo zbieżne z pojęciem interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. Różnica pomiędzy interesem prawnym, a publicznym prawem podmiotowym nie jest jednak do końca przejrzysta, jeżeli w ogóle istnieje. Należy zauważyć, że publiczne prawo podmiotowe zawsze koresponduje z określonym obowiązkiem państwa w przeciwieństwie do interesu prawnego. Uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego uzależnione jest od wykazania posiadanego interesu prawnego. Tym samym konstrukcja z art. 50 § 1 p.p.s.a. zbliżona jest do konstrukcji strony z art. 28 k.p.a.⁴³. W postępowaniu administracyjnym stosownie do treści art. 28 k.p.a. stroną jest każdy czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie. Art. 50 § 1 p.p.s.a. w swym brzmieniu jest tożsamy z pierwotnym tekstem ustawy z 1960 roku, a więc z czasów, gdy w Polsce panował ustrój socjalistyczny w którym teorie publicznych praw podmiotowych nie miały racji bytu, gdyż interes prawny jednostki nie mógł być sprzeczny z interesem ogółu. Powyższe w powiązaniu z wcześniejszymi wywodami jednoznacznie przemawia za niemożnością tożsamej interpretacji pojęć publicznego prawa podmiotowego z § 42 II VwGO i interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. Nadto interes prawny musi bezpośrednio wynikać z przepisu prawnego, z aktu normatywnego w przeciwieństwie do publicznego prawa podmiotowego. Nie jest zatem możliwym przy wprowadzeniu umowy administracyjnej na kształt umowy subordynacyjnej z prawa niemieckiego, interesu prawnego w zaskarżeniu przy uwzględnieniu obecnego kształtu art. 50 § 1 p.p.s.a. i powszechnie panującej wykładni danego przepisu. Niemniej należy zauważyć, iż elementy rzutujące na niemożność wywodu interesu prawnego z umowy administracyjnej wiążą się z fundamentalnymi założeniami konstrukcji danej umowy, charakteryzującymi umowę administracyjną w każdym systemie prawa w którym dana instytucja funkcjonuje.

Istnieje jednak teoretycznie inna możliwość uargumentowania i wywodu interesu prawnego w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. w sytuacji wprowadzenia do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej na wzór niemieckiej umowy subordynacyjnej, niezbędnym jednak ku temu jest dokonanie delikatnej korekty w ramach interpretacji pojęcia interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. Chodzi mianowicie o możliwość rozszerzenia wykładni pojęcia interesu prawnego o tzw. pośredni interes prawny. Jak wcześniej wskazano umowa administracyjna, subordynacyjna ma oparcie w ogólnej normie kompetencyjnej z § 54 VwVfG. W Niemczech organ może zawrzeć umowę administracyjną, jednak pod warunkiem, że możliwym byłoby wydanie w danej sytuacji aktu administracyjnego. Niespełnienie tego warunku prowadzi do niemożności skutecznego zawarcia, a na późniejszym etapie nieważności zawartej umowy. Umowa administracyjna dochodzi do skutku

⁴³ Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z 2018 r. poz. 149).

w drodze konsensusu, nie może jednak prowadzić do uprzywilejowania pozycji jednostki, z którą organ zawarł umowę administracyjną w odniesieniu do sytuacji jednostki, będącej adresatem aktu administracyjnego wydanego w tej samej sprawie administracyjnej⁴⁴. Powyższe jest istotne w odniesieniu do rozważań związanych z pochodnością interesu prawnego, gdyż jak wcześniej wskazano obecnie interes prawny z art. 50 § 1 p.p.s.a. nie może mieć charakteru pochodnego. Powstaje jednak pytanie, co w sytuacji, gdy jednostka powoła się na interes prawny mający swe źródło w umowie administracyjnej, który w sposób pośredni miałby podłoże w normie prawnej, przykładowo normie kompetencyjnej takiej jak § 54 VwVfG?

Powtórzmy, interes prawny z art. 50 § 1 p.p.s.a. jest związany z konkretną normą prawną⁴⁵. Organ zawierając umowę administracyjną nie może działać w sposób arbitralny, musi działać zgodnie i w ramach przysługujących mu kompetencji. Niemożliwym jest zatem wprowadzenie zasady dyspozycyjności do postępowania administracyjnego w odniesieniu do umów administracyjnych na wzór zasady panującej na gruncie prawa cywilnego, o czym świadczy nie tylko nadrzędna pozycja organu administracji publicznej, ale również i przede wszystkim ściśle związanie organu administracyjnego obowiązującymi normami prawnymi, których również w stosunkach o charakterze umownym wiodą prym i kształtują działania organu.

Łącząc oba wymogi, tj. działanie organu w ramach i na podstawie normy prawnej, również w stosunkach o charakterze umownym oraz dopuszczalność wydania alternatywnego aktu administracyjnego w miejscu zawartej umowy administracyjnej można stwierdzić, że jednostka miałaby możliwość wywodu interesu prawnego z zawartej z organem umowy administracyjnej. Wprawdzie organ nie ma kompetencji do stanowienia norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jednak zawiązując umowę ze stroną postępowania administracyjnego nie dokonuje czystej konkretyzacji przepisów prawa, jak ma to miejsce w sytuacji wydania aktu administracyjnego, a zawierając umowę dokonuje pewnych modyfikacji, nadając tym samym treści umowy administracyjnej charakter nad wyraz zindywidualizowanego. Organ umawia się z konkretną jednostką, działając jednak zawsze na podstawie i w granicach prawa. Skoro organ administracji publicznej może zawrzeć tylko umowę administracyjną w sytuacji możliwości alternatywnego wydania aktu administracyjnego, co ogranicza zakres dopuszczalności zawarcia konsensu pomiędzy organem a jednostką, za czym niewątpliwie przemawia charakter stosunków i więzów publicznoprawnych, konsekwentnie powinno to prowadzić do możliwości zaskarżenia

⁴⁴ Kwestia możliwości wydania wobec jednej strony aktu administracyjnego, w sytuacji zawarcia z inną stroną umowy administracyjnej zdaje się być nad wyraz ciekawa, jednak niniejsza publikacja nie pozwala na zagłębienie się w daną tematykę.

⁴⁵ J. Turski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2014r., II GSK 9/13, Decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie przyznania środków finansowych w ramach programu „Diamentowy Grant” - legitymacja skargowa podmiotów, na których sytuację prawną decyzja administracyjna oddziałuje pośrednio*, OSP 2017/3/24, s. 75; M. Sieradzka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, A. Skoczylas (red.), P. Szustakiewicz (red.), Warszawa 2016, s. 109.

przez jednostkę działań organu, która mogłaby upatrywać źródła swej legitymacji skargowej w umowie administracyjnej. Zawsze w sytuacji wywodu interesu prawnego z umowy administracyjnej, jednostka mogłaby również upatrywać jego źródła pośrednio w normie uprawniającej organ do zawarcia umowy administracyjnej. Należy podkreślić, że powyższe nie prowadziłyby do dopuszczenia możliwości wniesienia skargi o charakterze powszechnym, jakby się to mogło wydawać, z racji, iż jednostka zawsze musi wykazać związek pomiędzy swoją konkretną sytuacją, a zaskarżonym działaniem organu administracji publicznej.

Prezentowane rozważania z pewnością stanowią przyczynek do podjęcia dyskusji nie tylko nad możliwością wprowadzenia do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej i jej kształtu, ale przede wszystkim do dyskusji nad koniecznymi w tej sytuacji zmianami instytucji już istniejących w polskim systemie prawa o charakterze tak fundamentalnym, jak prawo do wniesienia skargi. Wprowadzenie instytucji umowy administracyjnej na wzór konstrukcji przyjętych w innych państwach do polskiego systemu prawa z pewnością wiązałoby się z umocnieniem pozycji jednostki w relacji z organem administracji publicznej, jednak tylko w przypadku dokonania modyfikacji niekoniecznie obecnych przepisów, co wykładni niektórych pojęć jak interes prawny z art. 50 § 1 p.p.s.a. W efekcie doprowadziłoby to do rozszerzenia prawa do sądu jednostki poprzez wprowadzenie możliwości wywodu interesu prawnego w zaskarżeniu z art. 50 § 1 p.p.s.a. z umowy administracyjnej zawartej z organem administracji publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego umowy administracyjnej na wzór niemieckiej umowy subordynacyjnej wiązałoby się z koniecznością modyfikacji obecnych twierdzeń, leżących u podstaw tak kardynalnego, na tle całego postępowania sądowoadministracyjnego, uprawnienia jednostki jakim jest prawo do wniesienia skargi. Z pewnością wymagałoby to od ustawodawcy ogromnego nakładu pracy celem skonstruowania instytucji w pełni efektywnie chroniącej i umacniającej pozycję jednostki, przy uwzględnieniu dotychczasowego charakteru i konstrukcji rozwinętych na gruncie procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Powyższe byłoby momentem przełomowym w historii postępowania administracyjnego, gdyż doprowadzając do umocnienia pozycji jednostki w relacji z organem administracji publicznej, nastąpiłby tym samym z pewnością wzrost świadomości i chęci partycypacji obywateli w postępowaniu administracyjnym.

Legitymacja skargowa na gruncie art. 50 § 1 p.p.s.a. w przypadku wprowadzenia do polskiego porządku prawnego umów administracyjnych, subordynacyjnych na wzór rozwiązań z prawa niemieckiego z § 54 VwVfG

Zuzanna Helena Stawińska

O autorze

Zuzanna Helena Stawińska - magister prawa, Master of Laws, absolwentka Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Europejskiego we Frankfurcie nad Odrą.

Streszczenie

Celem artykułu jest poruszenie problematyki skutków związanych z wprowadzeniem do polskiego systemu prawa umowy administracyjnej na wzór niemieckiej umowy subordynacyjnej z § 54 VwVfG w powiązaniu z uprawnieniem do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W artykule w pierwszej kolejności została pokrótce scharakteryzowana instytucja umowy administracyjnej § 54 VwVfG, legitymacji skargowej z § 42 II VwGO oraz z art. 50 p.p.s.a. Poprzez zastosowanie metod analizy komparatystycznej w pracy zaprezentowano rozwiązanie z prawa niemieckiego w postaci dopuszczalności oparcia uprawnienia do wniesienia skargi z § 42 II VwGO na umowie administracyjnej, co pozwoliło na podjęcie rozważań odnośnie możliwości oparcia interesu prawnego w zaskarżeniu z art. 50 p.p.s.a. na umowie administracyjnej, na wzór rozwiązania obranego w niemieckim systemie prawa.

Słowa kluczowe

umowa administracyjna, umowa administracyjna w Niemczech, umowa publicznoprawna, prawo do złożenia skargi w Polsce, prawo do złożenia skargi w Niemczech, art. 50 p.p.s.a., § 42 VwGO, § 54 VwVfG

The right to file a complaint in administrative procedural law in case of an introduction to polish system an administrative agreement, based on German § 54 VwVfG

Zuzanna Helena Stawińska

Summary

In this work the author tries to present the possible legal effects in case of an introduction to polish system an administrative agreement in connection with the right to file a complaint in administrative court procedural law. The purpose of this work is finding an answer to the question if this administrative agreement, when introduced to polish system in the form of an administrative agreement from German Law, could be a source of the right to file a complaint in administrative court procedural law in Poland. The regulation of an administrative agreement in German with the right to file a complaint in Germany and in Poland was illustrated with the method of the comparative law.

Key words

administrative agreement, administrative agreement in Germany, right to file a complaint in Poland, right to file a complaint in Germany, art. 50 p.p.s.a., § 42 VwGO, § 54 VwVfG