

mgr Piotr Janiak

Zakład Postępowania Administracyjnego
i Sądownictwa Administracyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Streszczenie rozprawy doktorskiej

pt. „Koncepcja uczestników postępowania sądownoadministracyjnego”

Institucja uczestników postępowania sądownoadministracyjnego posiada bogatą tradycję normatywną w polskim systemie prawa. Pomimo tego wciąż wywołuje wiele wątpliwości teoretycznoprawnych, które mają bezpośrednie odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa, powodując niejednorodność w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Termin „uczestnik postępowania sądownoadministracyjnego” nie jest jednolicie postrzegany w doktrynie. Spośród możliwych jego ujęć tematem rozważań objęto uczestników postępowania w znaczeniu *sensu stricto*, które wyznacza norma art. 33 p.p.s.a. W zakres tego pojęcia wchodzi dwie grupy podmiotów: 1) osoby na których interesy prawne będzie miał wpływ wynik postępowania sądowego, 2) organizacje społeczne zainteresowane udziałem w postępowaniu ze względu na swe cele statutowe.

W odniesieniu do pierwszej z nich ustawodawca statuuje dwie przesłanki partycypacji w postępowaniu sądownoadministracyjnym: przesłankę materialną (związaną z kryterium interesu prawnego) oraz przesłankę formalną (odnoszącą się do udziału tych podmiotów, bądź jego braku w postępowaniu administracyjnym). Ustaleń, którym jednostkom należy przypisać interes prawny w postępowaniu sądownoadministracyjnym wszczętym z inicjatywy innej jednostki, nie można dokonać *in abstracto*. Wymaga to rozważań poczynionych z osobna w stosunku do każdej spośród prawnych form działania organów administracji publicznej poddanych kognicji sądu administracyjnego. Cechą charakterystyczną tychże działań jest to, że częstokroć oddziałują one na sferę prawną nie tylko ich bezpośredniego adresata, lecz także innych podmiotów.

Jednocześnie spostrzec należy, że kryterium interesu prawnego pozostaje w ścisłych związkach z legitymacją do wniesienia skargi, co pozwala na konstatację, że pozycję procesową uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego może uzyskać wyłącznie ten podmiot, który dysponował legitymacją skargową.

Postępowanie przed sądem administracyjnym może być procedowane w dwóch konfiguracjach podmiotowych: w układzie klasyczny oraz układzie rozszerzonym. Pierwszy z nich ogranicza partycypację w procesie przed sądem do dwóch jego stron, a więc skarżącego oraz organu, którego

działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Rozszerzenie tego układu o inne jednostki broniące własnego interesu prawnego w postępowaniu sądowym ma wpływ na przebieg postępowania, pozycję procesową skarżącego, a przede wszystkim na stabilność udzielonej mu ochrony prawnej. Uczestnicy postępowania dysponują bowiem legitymacją do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji. Mając na względzie konstytucyjne prawo jednostki do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy z rozwagą podchodzić do możliwości przypisywania praw procesowych w postępowaniu sądowym innym podmiotom niż skarżący. Podstawową funkcją sądownoadministracyjnej kontroli jest wszakże ochrona praw podmiotowych jednostki, która występuje do sądu żądaniem jej udzielenia.

Kluczową kwestią gdy idzie o przesłankę formalną partycypacji uczestników postępowania w procesie jest rozeznanie tego, jakie znaczenie ustawodawca nadaje pojęciu „postępowanie administracyjne” w treści art. 33 p.p.s.a. Termin ten nie jest jednoznacznie pojmowany w literaturze przedmiotu i orzecznictwie. Upraszczając nieco tę kwestię można wskazać na dwa podstawowe jego ujęcia. W znaczeniu wąskim (*sensu stricto*) postępowanie administracyjne jest postępowaniem, którego zakres przedmiotowy wyznaczony jest poprzez zakres mocy obowiązującej k.p.a. i odnosi się przede wszystkim do procesu autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w formie decyzji administracyjnej. W ujęciu szerokim (*sensu largo*) termin ten obejmuje również działalność organów administracji publicznej w formach pozadecyzyjnych. Ustalenie treści tego pojęcia w normach art. 33 p.p.s.a. w oparciu o każde z przedstawionych znaczeń mogłoby prowadzić do trudnych do zaakceptowania konsekwencji praktycznych. Ujęcie wąskie mogłoby pozbawić ochrony prawnej bezpośrednich adresatów rozstrzygnięć organów administracji w sytuacji, w której postępowanie przed sądem zostałoby zainicjowane przez jeden z podmiotów instytucjonalnych np. prokuratora kwestionującego legalność postanowienia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym. Drugie ujęcie również nie wydaje się możliwe do akceptacji, bowiem potęgowałoby ryzyko prowadzenia postępowania w warunkach nieważności, w szczególności w sytuacji, gdy przedmiotem oceny sądu byłyby akty normatywne skierowane do szerokiego kręgu adresatów np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Stąd też należało wypracować rozwiązanie, które stanowiłoby ujęcie pośrednie, minimalizujące każde ze wskazanych ryzyk.

Jak już wspomniano, za uczestnika postępowania przed sądem administracyjnym uznaje się również organizację społeczną biorącą udział w postępowaniu sądowym procedowanym w sprawie innej osoby. Ustalając kryteria partycypacji organizacji społecznej w postępowaniu sądowym nie można ograniczyć się wyłącznie do analizy art. 33 § 2 p.p.s.a., lecz należy ich poszukiwać także w innych przepisach ustawy procesowej, jak i w treści ustawy zasadniczej.

15.08.2020r. Proti Janial