

Filip Geburczyk

Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2(31), 36-51

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sadowoadministracyjnym

Wstęp

Legitymacja skargowa w postępowaniu sadowoadministracyjnym ma fundamentalną doniosłość. Ukształtowanie tej instytucji określa, jakie podmioty i w jakich sytuacjach mogą dochodzić sądowej kontroli administracji publicznej. Jest to istotne z punktu widzenia ochrony praw jednostki w kontaktach z władzą publiczną. W szczególności możliwość dochodzenia sądowej ochrony prawa kształtuje sytuację prawną podmiotów w trudnej sytuacji faktycznej. Wtedy, w określonych przypadkach, mają one bowiem możliwość poddania aktu kształtującego ich sytuację kontroli sądowej. Brak legitymacji skargowej z kolei przesądza o tym, że dany podmiot nie jest uprawniony do uruchomienia postępowania sądowego, a sąd zazwyczaj ma obowiązek skargę odrzucić.

W Polsce, zgodnie z art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ uprawnionym do złożenia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, a także inny podmiot, jeśli przepisy ustawy tak stanowią. Niniejsze opracowanie ograniczone jest do rozważań na temat pierwszej kategorii podmiotów, tj. podmiotów, które w złożeniu skargi mają inte-

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

res prawny. Możliwość uruchomienia sądowej kontroli aktu administracyjnego zostanie przedstawiona na przykładzie osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy, której wydano decyzję odmowną. Pozwoli to na lepszą, komparatystyczną analizę zagadnienia. Zilustruje bowiem jakie rozwiązania proceduralne służące wspólnemu celowi, a wynikającemu z tego samego źródła – Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.² – wprowadziły trzy różne państwa. Skoro regulacje w tym zakresie w wybranych państwach wynikają ze wspólnego źródła, to mogą wydawać się analogiczne, czy też zbliżone. Należy zwrócić uwagę, że społeczność międzynarodowa z powodu globalizacji (a w Europie także z powodu integracji europejskiej) staje coraz to częściej przed podobnymi, bądź tymi samymi problemami. Problematyka uchodźstwa dotyczy zasadniczo wszystkich społeczeństw i jej doniosłość wraz z wzrostem populacji na świecie będzie rosła. Warto w takiej sytuacji mieć na uwadze, że tego rodzaju międzynarodowe problemy wymagają także rozwiązań poza narodowymi granicami. Dlatego nad dostępem do sądowej kontroli administracji publicznej należy się zastanowić i w tym kontekście.

Polska

W literaturze wskazuje się, że legitymacja do złożenia skargi przez podmioty mające w tym interes prawny ma charakter materialny³. Podobne poglądy formułowane są w orzecznictwie sądowoadministracyjnym⁴. Przepis art. 50 § 1 p.p.s.a. ma ponadto charakter *lex generalis* w takim zakresie, w jakim legitymacja do złożenia skargi nie została określona inaczej w przepisach odrębnej

² Dz. U. z 1991 r., nr 191, poz. 515 i 516.

³ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 264.

⁴ Por. wyrok NSA z 11.12.2007 r., sygn. akt II OSK 1301/06, wyrok NSA z 3.02.2009 r., sygn. akt II OSK 77/08; postanowienie WSA w Łodzi z 15.02.2013 r., sygn. akt II SA/Łd 1104/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

ustawy⁵. Sam interes prawny musi, zgodnie z powoływanym komentarzem, znaleźć oparcie w przepisach prawa. Istotą interesu prawnego jest zatem jego powiązanie z konkretną normą prawa, którą można wskazać jako jego podstawę i z której skarżący podmiot może wywodzić swoje racje⁶. Źródłem interesu prawnego w kontekście dochodzenia sądowej kontroli aktu administracyjnego jest norma prawa, na podstawie której określony podmiot, w określonym stanie faktycznym może domagać się przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności celem dochodzenia ochrony przed naruszeniami dokonanyymi tym aktem i doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. W konsekwencji o tym, czy podmiot w danej sprawie ma interes prawny, decyduje przepis prawa. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniały zastosowanie normy prawa materialnego⁷. Należy mieć na uwadze stanowisko NSA, zgodnie z którym interes prawny nie jest kategorią abstrakcyjną i nie da się stwierdzić jego istnienia bądź nieistnienia w konkretnej sprawie bez wnikliwego zbadania wpływu aktu administracyjnego na sferę praw skarżącego⁸.

Zatem w sytuacji zaskarżenia decyzji dotyczącej nadania statusu uchodźcy normatywną podstawą interesu prawnego stanowiącego przesłankę do złożenia skargi do sądu administracyjnego jest art. 13 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Przepis ten stanowi, że „Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnio-

⁵ Postanowienie NSA z 6.04.2006 r., sygn. akt II OSK 368/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶ Wyrok NSA z 13.03.2009 r., sygn. akt II OSK 343/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁷ Wyrok NSA z 11.12.2002 r., sygn. akt II SA 4000/01, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁸ Wyrok NSA z 22.03.2012 r., sygn. akt II OSK 20/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁹ Dz. U. z 2009 r., nr 189, poz. 1472 ze zm.

nej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju”. Sąd badając dopuszczalność skargi w takim wypadku będzie musiał ustalić bezpośredni związek pomiędzy zaskarżonym działaniem organu, a przepisem prawa zważywszy, że zaskarżona decyzja w przedmiocie udzielenia statusu uchodźcy niewątpliwie kształtuje uprawnienia lub obowiązki wnoszącego skargę. Można domniemać, że skarżący ma interes prawny, skoro był stroną postępowania administracyjnego i adresatem decyzji. Jeżeli skarżący z kolei nie wykaże, w jaki sposób przepis ten kreuje dla niego bezpośredni, konkretny i realny interes, to jego skarga podlega odrzuceniu¹⁰. Przy wydaniu decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy, adresat ma interes prawny w jej zaskarżeniu. Interes prawny manifestuje się w związku pomiędzy normą prawa, odtworzoną na podstawie przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a jego sytuacją prawną jako podmiotu prawa. Decyzja odmawiająca nadania statusu uchodźcy wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną adresata (np. zobowiązując go do opuszczenia terytorium Polski), stąd też jest on legitymowany do jej zaskarżenia. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na postanowienie SN, w którym to Sąd stwierdził: „Cudzoziemiec, w stosunku do którego wydano ostateczną decyzję o wydaleniu go z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma bowiem interes prawny w tym, aby jego wniosek o nadanie mu statusu uchodźcy został rozpoznany w odpowiednim postępowaniu, a także aby, jak w rozpoznawanej sprawie, ostateczna decyzja odmawiająca mu takiego statusu mogła być rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny”¹¹.

¹⁰ Postanowienie NSA z 24.11.2011 r., sygn. akt II OSK 2376/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹¹ Postanowienie SN z 9 września 1998 r., sygn. akt III RN 73/98, „OSNA-PiUS” 1999, nr 10, poz. 326. „ONSAiWSA” 2009, nr 5, poz. 95.

Podsumowując tę część rozważań należy dojść do wniosku, że ponieważ decyzja odmawiająca nadania statusu uchodźcy ma bezpośredni wpływ na uprawnienia i obowiązki jej adresata (np. możliwość pozostania na terytorium Polski albo nakaz jego opuszczenia) jego interes prawny, a w rezultacie jego legitymacja do zaskarżenia decyzji, nie budzą wątpliwości. Adresat takiej decyzji będzie legitymowany do jej zaskarżenia na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Na marginesie warto przypomnieć, że interes prawny w zaskarżeniu decyzji odmawiającej nadanie statusu uchodźcy, a co za tym idzie, legitymacja do złożenia skargi może przysługiwać m.in. także współmałżonkowi osoby, której nadano bądź odmówiono nadania statusu uchodźcy¹² oraz jego małoletnim dzieciom¹³.

Niemcy

W Niemczech podstawową rolą sądownictwa administracyjnego jest ochrona podmiotowych praw publicznych¹⁴. Istnienie podmiotowego prawa publicznego zakłada równoczesne istnienie normy prawnej, która zobowiązuje organ administracji publicznej do określonego zachowania. Z dochodzeniem sądowej ochrony podmiotowego prawa publicznego z kolei jest związany funkcjonalny odpowiednik polskiego pojęcia legitymacji procesowej – uprawnienie do złożenia skargi (*Klagebefugnis*). Legitymacja do złożenia skargi do sądu administracyjnego została oparta na kryterium naruszenia konkretnego prawa skarżącego: § 42 ust. 2 Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsordnung*, dalej: VwGO) stanowi, że „O ile w ustawie nie postanowiono inaczej, skarga jest dopuszczalna wyłącznie wtedy, kiedy skarżący podnosi naruszenie swoich praw poprzez

¹² Wyrok NSA z 2.12.2002 r., sygn. akt V SA 827/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹³ Wyrok NSA z 8.08.2008 r., sygn. akt II OSK 812/07, Legalis.

¹⁴ T. von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Berlin 2008, s. 26.

wydanie aktu administracyjnego lub odmowę bądź zaniechanie jego wydania”¹⁵. Stąd też skarżący musi oprzeć swoją legitymację do złożenia skargi na naruszeniu jego konkretnego prawa podmiotowego, które wynika z określonego przepisu. Jak stwierdził Najwyższy Sąd Administracyjny Turyngii (*Thüringer Oberverwaltungsgericht*) „Istnienie legitymacji procesowej (*Klagebefugnis*) zgodnie z § 42 ust. 2 VwGO należy zasadniczo potwierdzić, jeżeli zachodzi możliwość, że doszło do zarzucanego przez stronę skarżącą naruszenia prawa. Istnieniu legitymacji procesowej należy zaprzeczyć, jeżeli prawa strony skarżącej w sposób oczywisty, niezależnie od sposobu rozpatrywania sprawy, nie mogły zostać naruszone”¹⁶. Należy tu zwrócić uwagę, że strona skarżąca jedynie wtedy posiada legitymację procesową, gdy w sposób uzasadniony podniesie naruszenie *swoich praw*¹⁷. Fragment przepisu § 42 ust. 2 VwGO („naruszenie swoich praw”) odwołuje się do naruszenia każdego chronionego przez porządek prawny indywidualnego interesu¹⁸.

W polskiej literaturze wskazuje się na szczególne znaczenie instytucji podmiotowego prawa publicznego w doktrynie niemieckiej¹⁹. W niej wskazuje się, że instytucja podmiotowego prawa publicznego ma istotny wpływ na relację pomiędzy jednostką a państwem. Uwydatnia ona zagwarantowaną w art. 1 ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*²⁰) godność i osobowość człowieka²¹. Uznaje ona człowieka za podmiot praw i umożliwia mu tym sposobem

¹⁵ Tłumaczenie – F. G.

¹⁶ Wyrok THOVG z 18.11.2009 r., sygn. akt 1 O 478/07, <http://www.thovg.thueringen.de>.

¹⁷ J. von Albedyll [w:] J. Bader, M. Funke-Kaiser, T. Stuhlfauth, J. von Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, C. F. Müller, Heidelberg 2011, s. 179.

¹⁸ *Ibidem*, s. 187.

¹⁹ A. Wróbel [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 307.

²⁰ Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–1.

²¹ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2002, s. 161.

samodzielne występowanie naprzeciwko państwa i dochodzenie urzeczywistniania dotyczących go ustaw. Bez koncepcji podmiotowego prawa publicznego jednostka mogła by być widziana jedynie jako przedmiot działań państwa. Stąd też *H. Maurer* uznaje gwarancję podmiotowych praw publicznych za jedno z fundamentalnych uwarunkowań demokratycznego państwa prawnego. Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*) już w 1954 r. doszedł do wniosku, że „w demokratycznym państwie prawnym (...) stosunki obywatela z państwem są uregulowane prawem, dlatego też działanie władzy państwowej wobec obywatela zostało poddane następczej kontroli sądowej. (...) Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego byłoby, żeby obywatele, którzy jako wyborcy współkształtują władzę publiczną (...) jednocześnie występowali naprzeciw niej bez własnych praw”²². W tym samym orzeczeniu Federalny Sąd Administracyjny także stwierdził, że „jednostka podlega wprawdzie władzy publicznej, nie jest jednak poddanym, ale obywatelem. Jest uznawana za podmiot samodzielny i odpowiedzialny i dlatego też może być nosicielem praw i obowiązków”.

Praktycznej roli podmiotowego prawa publicznego *H. Maurer* dopatruje się właśnie w możliwości dochodzenia jego sądowej ochrony. Jest to istotne z punktu widzenia § 42 ust. 2 VwGO, ponieważ wyłącznie w sytuacji naruszenia publicznego prawa podmiotowego jednostki, może ona takiej ochrony dochodzić. W sytuacji, w której z interesem jednostki nie jest sprzężony żaden prawny obowiązek do określonego zachowania się, nie można mówić o występowaniu legitymacji procesowej czy uprawnienia do złożenia skargi w rozumieniu § 42 ust. 2 VwGO.

Warto w tym miejscu wskazać, że *A. Wróbel* wyraża pogląd, że „nie budzi żadnej wątpliwości, że prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP są prawami podmiotowymi publicznymi, które mają przemożny wpływ na kształtowanie się stosunków jednostki

²² Wyrok BVerwG z 24.06.1954 r., sygn. akt V C 78.54, BVerwGE 1, 159, tłumaczenie – F. G.

z państwem w sferze prawa administracyjnego, podobnie jak mające taki sam charakter prawa i wolności gwarantowane prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej”. H. Maurer z kolei zauważa źródła podmiotowych praw publicznych zarówno w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach (*Gesetze*)²³.

Przekładając powyższe uwagi na rozważania dotyczące legitymacji procesowej osoby ubiegającej się w Niemczech o nadanie statusu uchodźcy należy dojść do wniosku, że w sytuacji wydania decyzji odmawiającej nadania takiego statusu, adresat tej decyzji będzie legitymowany do jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Skoro konstrukcja podmiotowego prawa publicznego zakłada, że w ramach jego realizowania wykonujący to prawo może się domagać od państwa konkretnego zachowania, to osobie ubiegającej się o status uchodźcy takie prawo, przy spełnieniu określonych przesłanek, przysługuje na podstawie § 3 ust. 4 Ustawy o postępowaniu w sprawach uchodźców (*Asylverfahrensgesetz*, dalej: *AsylVerfG*) Przepis ten stanowi, że „cudzoziemcowi, który jest uchodźcą zgodnie z ust. 1, nadaje się status uchodźcy, chyba że spełnia przesłanki § 60 ust. 8 zd. 1 ustawy o pobycie”. Jeżeli wnioskodawca podnosi, że nieudzielenie mu statusu uchodźcy przez Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, dalej: BAMF) narusza jego wyrażone w § 3 ust. 4 *AsylVerfG* publiczne prawo podmiotowe, to jest on, na mocy § 42 ust. 2 *VwGO* legitymowany do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Francja

Podstawową funkcją francuskiego sądownictwa administracyjnego jest obiektywna kontrola legalności aktów administracyjnych. W takim ujęciu jednostka daje jedynie przyczynek do

²³ H. Maurer, *Allgemeines...*, *op. cit.*, s. 167.

wszczęcia takiej kontroli²⁴. Skarżący funkcjonuje zatem jako „denuncjator nadużycia władzy” (*dénonciateur de l’abus de pouvoir*) i ma rolę „nadzorcy administracji” (*surveillant de l’administration*)²⁵. Stąd też francuska doktryna opiera możliwość złożenia skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym na tzw. interesie w działaniu (*intérêt pour agir*)²⁶.

Nie istnieje definicja zwrotu „intérêt pour agir”, a orzecznictwo także nie pozwala na ostateczne sprecyzowanie jego treści. Jednak w literaturze, bazując na orzecznictwie Rady Stanu, wskazuje się na generalne założenia, które pozwalają na utworzenie zarysów omawianego pojęcia²⁷. J.-M. Auby i J.-B. Auby zauważają dwa dające się uogólnić kryteria. Pierwsze, ma charakter przedmiotowy: skarżony akt musi kształtować sytuację prawną skarżącego; drugie, z kolei ma charakter podmiotowy: pomiędzy skarżącym a skarżonym aktem musi istnieć zindywidualizowany związek. Wskazani Autorzy, po analizie orzecznictwa dochodzą do wniosku, że możliwość zaskarżenia aktu administracyjnego istnieje zasadniczo w każdym przypadku, dla nieokreślonego z góry kręgu podmiotów. Ten fakt zdaniem autorów uzasadnia także tezę, że nie da się stworzyć ogólnej definicji pojęcia „interesu w działaniu”, a wypełnienie go treścią będzie miało charakter kazuistyczny. M. Rousset z kolei przedstawia tezę, że interes w działaniu musi

²⁴ J.-M. Woehrling, *Die deutsche und französische Verwaltungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, nr 5, s. 462.

²⁵ Por. M. Hauriou, *Glosa do wyroku Conseil d’Etat C.E., 8.12.1899 Ville d’Avignon*, cyt. za J. Schwarze, *Die Entwicklung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, *op. cit.*, s. 265.

²⁶ M. Fromont, *Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in Deutschland, Frankreich und den Europäischen Gemeinschaften*, Heymann Verlag, Köln 1967, s. 204.

²⁷ J.-M. Auby, J.-B. Auby, *Institutions administratives*, Editions Dalloz, Paris 1991, s. 294.

mieć jedynie charakter indywidualny²⁸. Oznacza to, że skarżący musi wykazać, że skarżony akt dotyczy go *de facto* osobiście, nawet jeśli zaskarżony akt mógłby w tym samym sensie dotyczyć niezdefiniowanego kręgu osób. Charakter indywidualny interesu w działaniu jest przez Radę Stanu wykładany bardzo szeroko. Tak np. uznano, że interes indywidualny w zaskarżeniu aktu administracyjnego ma beneficjent świadczeń publicznych skarżący akt redukujący takie świadczenia²⁹. Podobnie właściciel hotelu miał interes w zaskarżeniu aktu administracyjnego ustalającego ramy czasowe wakacji letnich³⁰.

J. Schwarze z kolei ujmuje pojęcie interesu w działaniu następująco: każdy interes, który można określić, legitymizuje podmiot do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zasadniczo może powołać się na naruszenie jakiegokolwiek normy prawa, niezależnie od tego, czy ta norma została utworzona w osobistym interesie skarżącego, czy w interesie publicznym. Sytuacja skarżącego musi jednak pozostawać w określonym związku z działaniem administracji³¹.

Bazując na powoływanych powyżej spostrzeżeniach można zatem zaproponować tezę, że we francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym podstawa legitymacji do zaskarżenia aktu administracyjnego do sądu administracyjnego nie jest ostatecznie zdeterminowana. Każdy, kto może wykazać swój indywidualny interes w zaskarżeniu aktu administracyjnego do sądu administracyjnego, jest bowiem legitymowany do złożenia skargi. Oczywiście jest, że możliwość zaskarżenia aktu administracyjnego

²⁸ M. Rousset, *Le contentieux administratif*, Editions Universitaires de Grenoble, Grenoble 2004, s. 121.

²⁹ Wyrok Rady Stanu z 21.12.1906 r., nr 19167, <http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence/>.

³⁰ Wyrok Rady Stanu z 28.05.1971 r., nr 78951, <http://www.conseil-etat.fr/fr/base-de-jurisprudence/>.

³¹ J. Schwarze, *Grundlinien und neuere Entwicklungen des Verwaltungsschutzes in Frankreich und Deutschland*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, nr 1, s. 23.

będzie przysługiwała jego adresatowi, tym niemniej powoływani wyżej autorzy wskazują ponadto, że może ona też przysługiwać podmiotom, których dany akt dotyczy jedynie pośrednio. Można zatem wyciągnąć wniosek, że przy założeniu, że istnieje indywidualny związek pomiędzy adresatem decyzji administracyjnej i decyzją, że decyzja administracyjnie wpływa na sferę praw i obowiązków adresata, to możliwość zaskarżenia aktu administracyjnego odmawiającego nadanie statusu uchodźcy będzie zawsze przysługiwała adresatowi tej decyzji. Wychodząc od bardzo szerokiego ujęcia interesu w działaniu uzasadnione wydaje się także twierdzenie, że w określonych okolicznościach możliwość zaskarżenia takiej decyzji będzie przysługiwała także rodzinie adresata.

Nie można ponadto pominąć w tym miejscu przepisów „Kodeksu wstępu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu” (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, dalej: CESEDA). Przy zastosowaniu polskiej terminologii należy stwierdzić, że art. L. 711–1 tej ustawy stanowiłby w sytuacji zaskarżenia decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy podstawę normatywną interesu prawnego adresata decyzji. Zdanie pierwsze tego przepisu stanowi bowiem, że „Status uchodźcy przyznaje się każdej osobie (...) która spełnia warunki określone w art. 1 Konwencji Genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców³². Art. L. 411–2 CESEDA z kolei mógłby stanowić normatywną podstawę interesu prawnego niepełnoletnich dzieci adresata oraz jego współmałżonka, stanowiąc w zdaniu pierwszym, że „Wniosek o złączenie rodziny może złożyć wnioskodawca dla swoich dzieci w wieku poniżej osiemnastu lat oraz swojego współmałżonka (...)”.

Wnioski

W Polsce legitymację procesową oparto na interesie prawnym, w Niemczech z kolei na naruszeniu publicznego prawa podmio-

³² Tłumaczenie – F. G.

towego, a we Francji na interesie w działaniu. W tym miejscu należy zastanowić się nad zakresem tych pojęć i ich relacją między sobą oraz podjąć próbę wy tłumaczenia ewentualnych różnic.

Polskie pojęcie interesu prawnego można uznać za treściowo tożsame z koncepcją publicznego prawa podmiotowego³³. Celem uruchomienia kontroli sądowej w Polsce jest bowiem ochrona praw skarżącego. „Wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest (...) czynnością skarżącego, która stanowi wyraz jego woli odnośnie do poszukiwania ochrony swoich praw³⁴”. Jak w takim razie można uzasadnić różnicę pomiędzy koncepcją interesu prawnego a podmiotowym prawem publicznym? Należy zwrócić uwagę, że podmiotowe prawo publiczne w niemieckiej doktrynie też jest skonkretyzowane w takim sensie, że norma prawna przyznaje danemu podmiotowi możliwość do domagania się od organu administracji publicznej określonego zachowania³⁵. Wydaje się, że pomimo pewnych różnic koncepcyjnych obydwie rozwiązania w ujęciu funkcjonalnym są do siebie bardzo podobne. Celem obydwu koncepcji jest w końcu możliwość dochodzenia sądowej ochrony wynikającego z ustawy konkretnego interesu danego podmiotu. Już R. Jhering wyraził pogląd, zgodnie z którym prawem podmiotowym jest prawnie chroniony interes. Takie prawo jest, zdaniem Jhreinga, konstytuowane przez dwa elementy: materialny, którym jest praktyczny cel publicznego prawa podmiotowego, tj. swoista korzyść chroniona przez prawo; oraz formalny, czyli możliwość dochodzenia jego sądowej ochrony³⁶. Zestawienie tego rozumowania z przywoływanym wcześniej poglądem A. Wróbla o treściowej tożsamości tych dwóch instytucji pozwala na po-

³³ A. Wróbel [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa...*, *op. cit.*, s. 307.

³⁴ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 263, podkreślenie – F. G.

³⁵ J. von Albedyll [w:] J. Bader, M. Funke-Kaiser, T. Stuhlfauth, J. von Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, *op. cit.*, s. 187.

³⁶ R. Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Leipzig 1865, s. 339.

stawienie tezy, że w sensie teleologicznym instytucje interesu prawnego oraz podmiotowego prawa publicznego są takie same. Celem jednej i drugiej instytucji jest możliwość dochodzenia sądowej ochrony prawnie gwarantowanego interesu przy jednoczesnym wykluczeniu *actio popularis*. Należy w tym miejscu także mieć na uwadze, że sądownictwo administracyjne w Polsce i Niemczech ma podobną funkcję. W jednym i drugim systemie jego celem jest kontrola administracji publicznej i ochrona praw obywateli. Jak ujął to NSA: „Interes prawny to osadzone w konkretnym przepisie prawa materialnego (niekoniecznie administracyjnego) prawo danej osoby do domagania się od organu administracji publicznej określonego działania (w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek – legitymacja procesowa czynna) lub wynikające z konkretnego przepisu prawo lub obowiązek organu takiego działania wobec danej osoby, które wpływa wprost – realnie i bezpośrednio na jej sytuację prawną (w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu – legitymacja procesowa bierna). Innymi słowy, ze stroną postępowania administracyjnego mamy do czynienia w sytuacji, gdy konkretna norma prawna pozwala ustalić wobec tej osoby uprawnienie bądź obowiązek”³⁷. Dlatego też uprawniona zdaje się teza, że pomimo obiektywnego ujęcia kontroli administracji publicznej przez sądownictwo administracyjne w przepisach p.p.s.a., funkcjonalnym celem tej kontroli jest ostatecznie ochrona praw skarżącego.

Dochodzimy zatem w tym miejscu do wniosku, że pomimo różnicy koncepcyjnej w legitymowaniu składania skargi do sądu, ostateczny, funkcjonalny rezultat obu regulacji jest frapująco podobny. Różnicę w koncepcjach można wiarygodnie wytłumaczyć doświadczeniami historycznymi obydwu państw. Należy mieć na uwadze, że instytucja podmiotowego prawa publicznego w Polsce nie mogła się rozwijać ze względu na ideologię państwową za czasów PRL. Nie do pomyślenia w systemie totalitarnym było, żeby

³⁷ Wyrok NSA z 11.03.2008 r., sygn. akt II GSK 433/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

obywatel miał prawo do domagania się od państwa określonego zachowania. Obywatel w tym systemie funkcjonował jako przedmiot działań państwa, nie zaś jako podmiot. Dlatego też doktryna była zmuszona wypracować inne pojęcie, które legitymowałoby złożenie skargi do sądu. Sądownictwo krajów socjalistycznych ponadto było postrzegane jako narzędzie wzmacniania autorytetu państwa i administracji państwowej, a także jako wydajny instrument do w skutecznieniu socjalistycznej ideologii³⁸.

W Niemczech z kolei wcześniej niż w Polsce zaczęło funkcjonować odrębne, niezależne sądownictwo administracyjne. Wiarygodna wydaje się także teza, zgodnie z którą to doświadczenia Trzeciej Rzeszy spowodowały takie ukształtowanie prawa do dochodzenia ochrony sądowej podmiotowych praw publicznych, żeby jednostka w możliwie skutecznym sposób mogła się bronić przed bezprawnym działaniem administracji publicznej. Oczywiście żadne ustawowe ukształtowanie praw obywateli nie daje ostatecznej gwarancji ochrony ich praw, co stanowi centralną tezę pracy B. Rüthersa³⁹. Odwołaniem do tego autora z kolei K. Redeker⁴⁰ ilustruje, jak wrażliwe są zasady wykładni prawa, w tym w szczególności na płaszczyźnie prawa publicznego. Tym niemniej takie ukształtowanie legitymacji procesowej w niemieckiej procedurze sądoadministracyjnej zdaje się być słusznym krokiem w celu umożliwienia dochodzenia sądowej ochrony podmiotowych praw publicznych.

Od koncepcji polskiej i niemieckiej różni się koncepcja francuska. Jak wskazano powyżej, instytucję „*intérêt pour agir*” Rada Stanu wykląda bardzo szeroko. Takie ujęcie stoi w opozycji do

³⁸ Zdeněk Kühn, *Worlds apart: western and central European judicial culture at the onset of the European enlargement*, *American Journal of Comparative Law* 2004, nr 3 (vol. 52), s. 539.

³⁹ B. Rüthers, *Die unbegrenzte Auslegung: zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005.

⁴⁰ K. Redeker, *Anwaltlicher Erfolg durch konsensuale Lösungen*, *Juristische Schulung* 2008, nr 5, s. 23.

polskiego i niemieckiego ujęcia interesu prawnego lub podmiotowego prawa publicznego, które musi wynikać wprost z przepisu prawnego. Francuskie ujęcie tej kwestii jest zatem szersze. Przekładając rozumowanie francuskiego prawa na polską terminologię można stwierdzić, że pojęcie „*intérêt pour agir*” zawiera zarówno interes prawny, jak i faktyczny. O ile przy rozwoju niemieckiego prawa administracyjnego francuskie posłużyło za swoisty model⁴¹, tu właśnie pojawia się istotna różnica koncepcyjna⁴², którą można wyjaśnić jedynie doświadczeniami niemieckiej tradycji z czasów Trzeciej Rzeszy, co zostało zasygnalizowane powyżej.

Niemiecka i polska koncepcja różnią się także w tym sensie od francuskiej, że zarówno w Niemczech jak i w Polsce skarżący powoduje kontrolę działania administracji, jednak nadrzędnym celem tej kontroli jest ochrona praw jednostki⁴³. We Francji z kolei celem kontroli sądowej jest obiektywne skontrolowanie działania administracji publicznej. Jak wskazuje B. Pacteau, w postępowaniu sądowoadministracyjnym funkcją skargi jest zadenuncjowanie [naruszenia prawa przez administrację publiczną – F. G.], nie zaś dochodzenie sprawiedliwości dla siebie⁴⁴.

Stąd też należy dojść do wniosku, że dostęp do sądu administracyjnego we Francji jest szerszy niż w Polsce i w Niemczech. W odróżnieniu od niemieckiej i polskiej koncepcji, naruszenie prawa podmiotowego bądź wykazanie interesu prawnego przy złożeniu skargi do sądu administracyjnego we Francji nie jest wymagane. Łatwiejszy dostęp do sądu we Francji można wyjaśnić tym, że celu zaskarżenia aktu administracyjnego nie dopatruje się

⁴¹ O. Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Straßburg 1886.

⁴² J. Schwarze, *Die Entwicklung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, *op. cit.*, s. 261.

⁴³ Por. T. von Danwitz, *Europäisches...*, *op. cit.*, s. 26; por. także: M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu...*, *op. cit.*, s. 263.

⁴⁴ B. Pacteau, *Manuel de contentieux administratif*, Presses Universitaires de France, Paris 2010, s. 210, „(...) la fonction du recours contentieux, qui consiste a dénoncer mais non pas a se rendre justice soi-même (...)”.

w poszukiwaniu sądowej ochrony podmiotowych praw, ale w obiektywnej kontroli administracji publicznej przez sądy. Mimo że we Francji skarżący także ma interes w rozstrzygnięciu sporu przed sądem administracyjnym, działa on przede wszystkim w interesie publicznym. Jego pozycja jest w związku z tym porównywalna do reprezentanta interesu publicznego, ścigającego naruszenie prawa przez organy administracji publicznej⁴⁵.

Na końcu warto zwrócić uwagę, że szczególnie w prawie publicznym ogólne warunki polityczne wywierają wpływ na problemy prawne, których ostateczne rozwiązanie należy do wymiaru sprawiedliwości. Zasadniczo mogłoby to wpłynąć na uwypuklenie różnic pomiędzy systemami prawnymi. Jednak odejście od analizy wyłącznie koncepcyjno-dogmatycznej (interes prawny a podmiotowe prawo publiczne i interes w działaniu) i przeprowadzenie analizy funkcjonalnej (treść wyżej wymienionych pojęć i ich zastosowanie w praktyce orzeczniczej) wykazały spore podobieństwa pomiędzy systemami prawnymi, które na pierwszy rzut oka mogły wydawać się bardziej odmienne niż są w rzeczywistości.

ABSTRACT

A title to lodge a complaint in Polish, German and French court-administrative procedure

The contents of the article concentrates around the problems of a title to lodge a complaint in Polish, German and French court-administrative procedure. The author indicated both similarities, as well as differences existing on the ground of each of the indicted legal systems.

⁴⁵ J. Schwarze, *Grundlinien und neuere Entwicklungen...*, *op. cit.*, s. 23.