

Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym

Agnieszka Skóra



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym

Agnieszka Skóra



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Stan prawny na dzień 1 maja 2009 r.

Recenzent:

Prof. dr hab. Eugeniusz Bojanowski

Wydawca:

Magdalena Górniewicz

Redaktor prowadzący:

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne:

Iwona Kaczorowska

Korekta:

Karolina Stawowy

Skład, łamanie:

JustLuk, Justyna Szumięt, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-767-9

ISSN: 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zaczysze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział 1	
Zagadnienia terminologiczne.....	35
1.1. Uwagi wstępne	35
1.2. Znaczenie terminu „współuczestnictwo” w nauce postępowania cywilnego.....	37
1.3. Znaczenie terminu „współuczestnictwo” w nauce postępowania administracyjnego.....	39
1.4. Stosunek terminu „współuczestnictwo” do terminów „wielość stron”, „wielopodmiotowość” oraz „wielość uczestników” w postępowaniu administracyjnym	44
1.5. Uwagi podsumowujące.....	48
Rozdział 2	
Konstrukcja „współuczestnictwa” a kategorie uczestników postępowania administracyjnego	50
2.1. Uwagi wstępne	50
2.2. Kategorie uczestników postępowania administracyjnego	51
2.3. Współuczestnictwo a kategorie uczestników postępowania administracyjnego.....	55
2.4. Współuczestnictwo a konstrukcja strony w postępowaniu administracyjnym.....	59
2.5. Konstrukcja współuczestnictwa w nauce postępowania administracyjnego wybranych państw europejskich.....	70

2.5.1. Konstrukcja współuczestnictwa w austriackiej nauce postępowania administracyjnego	70
2.5.2. Konstrukcja współuczestnictwa w niemieckiej nauce postępowania administracyjnego	78
2.5.3. Konstrukcja współuczestnictwa w estońskiej nauce postępowania administracyjnego	86
2.6. Uwagi podsumowujące.....	87

Rozdział 3

Współuczestnictwo w świetle dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego	90
3.1. Uwagi wstępne	90
3.2. Współuczestnictwo w świetle dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego	91
3.2.1. Założenia dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego	91
3.2.2. Wielość stron w postępowaniu a dwupodmiotowa struktura postępowania administracyjnego	94
3.2.2.1. Zagadnienie wielości stron w postępowaniu administracyjnym	94
3.2.2.2. Relacje między stronami postępowania administracyjnego	105
3.2.2.3. Zagadnienie równości stron w postępowaniu administracyjnym	108
3.3. Współuczestnictwo a udział w postępowaniu administracyjnym znacznej liczby podmiotów.....	119
3.3.1. Geneza zjawiska udziału znacznej liczby podmiotów w postępowaniu administracyjnym.....	119
3.3.2. Udział znacznej liczby podmiotów w postępowaniu administracyjnym – zagadnienia terminologiczne.....	126
3.3.3. Ogólna charakterystyka postępowania, w którym uczestniczy znaczna liczba podmiotów	129
3.3.4. Współuczestnictwo a udział znacznej liczby podmiotów w postępowaniu administracyjnym	134
3.4. Współuczestnictwo a wielość organów w postępowaniu administracyjnym.....	139
3.5. Uwagi podsumowujące.....	147

Rozdział 4**Budowa definicji współuczestnictwa w postępowaniu**

administracyjnym	154
4.1. Uwagi wstępne	154
4.2. Budowa definicji współuczestnictwa poprzez odniesienie do pojęcia sprawy administracyjnej.....	155
4.2.1. Pojęcie i konstrukcja sprawy administracyjnej	155
4.2.2. Udział dwu lub więcej stron w jednej sprawie administracyjnej (współuczestnictwo materialne).....	161
4.2.3. Wielość jednorodzących spraw administracyjnych rozpatrywanych łącznie w jednym postępowaniu administracyjnym (współuczestnictwo formalne).....	168
4.2.4. Współuczestnictwo a wielość odrębnych spraw administracyjnych rozpatrywanych łącznie w jednym postępowaniu administracyjnym, w których stroną jest ten sam podmiot.....	172
4.2.5. Współuczestnictwo „interwencyjne” w postępowaniu administracyjnym.....	176
4.2.6. Definicja „współuczestnictwa” poprzez odniesienie do pojęcia „sprawy administracyjnej”	181
4.3. Budowa definicji współuczestnictwa poprzez nawiązanie do konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego	183
4.3.1. Pojęcie i konstrukcja materialnego stosunku administracyjnoprawnego	183
4.3.2. Zagadnienie tzw. wielopodmiotowych stosunków administracyjnoprawnych w nauce prawa niemieckiego	188
4.3.3. Definicja współuczestnictwa a pojęcie stosunku administracyjnoprawnego	190
4.4. Uwagi podsumowujące.....	194

Rozdział 5**Wyznaczenie kręgu współuczestników w postępowaniu**

administracyjnym	198
5.1. Uwagi wstępne	198
5.2. Rola organu administracji publicznej w zakresie wyznaczania współuczestników postępowania administracyjnego	200
5.2.1. Uwagi ogólne.....	200

5.2.2. Obowiązki organu administracji publicznej związane z wyznaczaniem współuczestników w postępowaniu administracyjnym	205
5.2.3. Wyznaczanie współuczestników a instytucja prekluzji w postępowaniu administracyjnym	214
5.3. Wyznaczenie kręgu współuczestników w postępowaniu administracyjnym	222
5.3.1. Uwagi ogólne	222
5.3.2. Zagadnienie tzw. „z mocy przepisu szczególnego” a wyznaczenie współuczestników w postępowaniu administracyjnym	223
5.3.3. Interes prawny jako kryterium wyznaczenia współuczestników w postępowaniu administracyjnym	230
5.4. Konstrukcja współuczestnictwa a zmiana stron w postępowaniu administracyjnym	248
5.5. Uwagi podsumowujące	256

Rozdział 6

Typy współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym	261
6.1. Uwagi wstępne	261
6.2. Współuczestnictwo materialne w postępowaniu administracyjnym	262
6.2.1. Istota współuczestnictwa materialnego w postępowaniu administracyjnym	262
6.2.2. Typy współuczestnictwa materialnego w postępowaniu administracyjnym	266
6.2.2.1. Współuczestnictwo materialne „łączne”	266
6.2.2.2. Współuczestnictwo materialne „typowe”	275
6.2.2.3. Współuczestnictwo materialne w sytuacji tzw. „faktycznego sporu”	277
6.2.2.4. Współuczestnictwo materialne „jednolite”	291
6.3. Współuczestnictwo formalne w postępowaniu administracyjnym	296
6.3.1. Istota współuczestnictwa formalnego w postępowaniu administracyjnym	296
6.3.2. Typy współuczestnictwa formalnego w postępowaniu administracyjnym	305
6.3.2.1. Współuczestnictwo formalne „typowe”	305

6.3.2.2. Współuczestnictwo formalne „konkurencyjne”	306
6.3.3. Współuczestnictwo formalne „konkurencyjne” a konstrukcja pierwszeństwa w otrzymaniu uprawnienia (dobra).....	310
6.3.4. Podstawa prawna współuczestnictwa formalnego w postępowaniu administracyjnym.....	312
6.3.4.1. Uwagi ogólne	312
6.3.4.2. Współuczestnictwo formalne w świetle art. 62 k.p.a.	313
6.3.5. Konstrukcja współuczestnictwa formalnego wyznaczona przez przepisy szczególne	319
6.3.5.1. Współuczestnictwo formalne w postępowaniu podatkowym.....	319
6.3.5.2. Współuczestnictwo formalne w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.....	324
6.4. Współuczestnictwo „interwencyjne”	326
6.5. Zagadnienie współuczestnictwa koniecznego i dowolnego w postępowaniu administracyjnym	326
6.6. Uwagi podsumowujące	329
Zakończenie	333
Wykaz literatury	351

Wykaz skrótów

Konstytucja RP	– ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
ActaUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
AöR	– <i>Archiv des öffentlichen Rechts</i>
AVG	– <i>Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Bundesgesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren, BGBl 1925/274, tekst jedn.: BGBl 1991/51 z późn. zm.¹)</i>
BAO	– <i>Bundesabgabenordnung (Bundesgesetz betreffend allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes verwalteten Abgaben, BGBl 1961/194 z późn. zm.)</i>
BayVBl	– <i>Bayerische Verwaltungsblatt</i>
BGBI	– <i>Bundesgesetzblatt</i>
DVBl	– <i>Deutsches Verwaltungsblatt</i>
ELJ	– <i>European Law Journal</i>
GAiPP	– Gazeta Administracji i Policji Państwowej
Gd. St. Praw.	– Gdańskie Studia Prawnicze
Gd. St. Praw. - Prz. Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
HmS	– <i>Haldusmenetluse seadus vastu võetud 6. juunil 2001. a. RT I 2001, 58, 354 z późn. zm.</i>

¹ Z uwagi na odmienny sposób zapisu miejsca publikacji aktów normatywnych w różnych państwach, w niniejszej pracy dokonano zabiegu redakcyjnego polegającego na przyjęciu zapisu możliwie najbardziej zbliżonego do zasad obowiązujących w Polsce.

ICLQ	– <i>International and Comparative Law Quarterly</i>
JBl	– <i>Juristische Blätter</i>
JuS	– <i>Juristische Schulung</i>
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
Kr. St. Praw.	– Krakowskie Studia Prawnicze.
MJ	– <i>Maastricht Journal</i>
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NJW	– <i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
NVwZ	– <i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
ÖJZ	– <i>Österreichische Juristen-Zeitung</i>
OMT	– Organizacja, Metody, Technika
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
OPA	– Orzecznictwo Sądów Najwyższych i Administracyjnych
OSNAP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego

p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
r.p.a.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RT	– <i>Riigi Teataja</i> (Dziennik Ustaw Republiki Estonii)
Sb.	– <i>Sbírka Zákonů</i> (Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej)
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
TA	– Trybunał Administracyjny w Wiedniu (<i>Verwaltungsgerichtshof</i>)
u.g.n.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
u.p.b.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
u.r.t.	– ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.).
Urz.l. RS	– <i>Uradni list RS</i> (Dziennik Ustaw Republiki Słowenii)

<i>Verwaltung</i>	– <i>Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrechts und Verwaltungswissenschaften</i>
<i>VerwArch</i>	– <i>Verwaltungsarchiv – Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik</i>
<i>VfSlg</i>	– <i>Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes</i>
<i>VwGH</i>	– <i>Verwaltungsgerichtshof</i>
<i>VwGO</i>	– <i>Verwaltungsgerichtordnung, tekst jedn.: BGBl I z 1991 r., s. 686 z późn. zm.</i>
<i>VwSlg</i>	– <i>Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes</i>
<i>VwVfG</i>	– <i>Verwaltungsverfahrensgesetz z dnia 25 maja 1976 r., tekst jedn.: BGBl z dnia 21 października 1998 r., I, s. 3050 z późn. zm.</i>
<i>ZfV</i>	– <i>Zeitschrift für Verwaltung</i>
<i>ZNUG</i>	– <i>Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego</i>
<i>ZNUJ</i>	– <i>Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego</i>
<i>ZNUŁ</i>	– <i>Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego</i>
<i>ZUP</i>	– <i>Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur.l. RS, Št. 80/1999 z późn. zm.</i>

Wstęp

1. Współuczestnictwo – polegające na udziale w postępowaniu dwóch lub więcej podmiotów w charakterze strony – należy do zagadnień najbardziej fundamentalnych, a zarazem niezwykle spornych. Jest ono przedmiotem zainteresowania doktryny oraz orzecznictwa z zakresu postępowania cywilnego, a także administracyjnego i stanowi problem o podstawowym znaczeniu dla każdej z tych procedur. W nauce prawa administracyjnego oraz w praktyce organów administracji publicznej i judykaturze sądów administracyjnych konstrukcja współuczestnictwa, a także problemy wyłaniające się na jej tle należą niewątpliwie do złożonych; są też źródłem licznych wątpliwości i rozbieżnych interpretacji.

Współuczestnictwo jest konstrukcją proceduralną, toteż jego znaczenie uwidacznia się przede wszystkim na gruncie postępowania administracyjnego. Na płaszczyźnie proceduralnej zapewnia ochronę procesowych uprawnień i/lub obowiązków stron, gwarantując im możliwość udziału w postępowaniu oraz odpowiednią ochronę ich interesów prawnych. Determinuje ono także zakres obowiązków organu administracji, pozwalając na zapewnienie ekonomiki procesowej oraz przyczyniając się do usprawnienia prowadzenia postępowania. Podkreślić też należy, że prawidłowe wyznaczenie kręgu współuczestników jest jednym z podstawowych czynników decydujących o prawidłowości procedury administracyjnej i legalności wydanej decyzji.

Trzeba jednak zauważyć, że ustalenie, kto może być współuczestnikiem w postępowaniu administracyjnym, a także określenie wzajemnych relacji między poszczególnymi współuczestnikami jest rozwiązywane zasadniczo na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego, a także przepisów prawa materialnego innych dziedzin prawa (m.in. prawa wspól-

notowego, cywilnego, finansowego, ochrony środowiska, gospodarczego publicznego, ubezpieczeń społecznych). Prowadzi to do wniosku, że zagadnienia dotyczące współuczestnictwa są nierozzerwalnie związane z zagadnieniami prawa materialnego. Z tego względu rozważania nad problematyką współuczestnictwa należy prowadzić nie tylko na płaszczyźnie procesowej, ale również materialnoprawnej. System prawa stanowi bowiem jedność i oddzielanie obu płaszczyzn (procesowej i materialnoprawnej) byłoby niecelowe zarówno pod względem metodologicznym, jak i praktycznym.

2. Rozważania podejmowane w niniejszej pracy odnoszą się do analizy podstawowych problemów związanych z konstrukcją współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. Przez postępowanie administracyjne należy przy tym rozumieć „procedurę związaną ze stosowaniem norm prawa administracyjnego, skutkiem czego dochodzi do wydania decyzji administracyjnej kształtującej uprawnienia i/lub obowiązki podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie organom administracji publicznej, a więc przede wszystkim obywateli i ich organizacji”¹. Tego typu postępowanie określa się mianem „orzekającego”² lub „jurysdykcyjnego”³.

W ramach postępowania orzekającego można wyróżnić tzw. ogólne postępowanie administracyjne oraz postępowania szczególne, uregulowane odrębnymi aktami normatywnymi. Rozważania niniejsze odnoszą się do ogólnego postępowania administracyjnego, pomijając (poza kilkoma szczególnie interesującymi wyjątkami) problematykę współuczestnictwa na gruncie administracyjnych postępowań szczególnych. Za dokonaniem takiego wyłączenia przemawia specyfika procedur szczególnych, zawierających odmienne rozwiązania prawne, dostosowane do funkcji spełnianych przez określonego typu organy administracji publicznej i/lub do rodzaju rozstrzyganych spraw administracyjnych⁴. Do procedur szczególnych zalicza się m.in. postępowania: podatkowe, celne, w sprawach ubezpieczeń społecznych, powszechnego obowiązku obrony kraju,

¹ E. Bojanowski (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 11; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 9.

² Określenie „postępowanie orzekające” zaproponował W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10.

³ Autorem określenia „postępowanie jurysdykcyjne” jest M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* (w:) *Księga Pamiątkowa ku czci prof. dr. Kamila Stęfki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 433.

⁴ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 20. Zob. też B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 99; J. Lang (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 16–17.

przed organami służby dyplomatycznej i konsularnej, a także postępowanie patentowe. Procedury te w sposób szczególny (odmienny niż ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) regulują zasadnicze instytucje postępowania, w tym – co ma podstawowe znaczenie dla niniejszych rozważań – także konstrukcję strony. Wydaje się jednak, że niekiedy można będzie rozważać zastosowanie przedstawionego w pracy modelu współuczestnictwa oraz zaproponowanej typologii także tam, gdzie mamy do czynienia ze szczególnymi procedurami administracyjnymi (w tym przede wszystkim na gruncie postępowania podatkowego).

Zakresem pracy nie objęto postępowania egzekucyjnego w administracji oraz sądownoadministracyjnego. O wyłączeniu tej problematyki zadecydowała przede wszystkim zasadnicza odmiennność obu procedur – w stosunku do administracyjnego postępowania orzekającego.

Rezygnacja z analizy współuczestnictwa na gruncie postępowania egzekucyjnego opiera się w głównej mierze na założeniu, iż celem tego postępowania nie jest ukształtowanie sytuacji prawnej dwóch lub więcej podmiotów, lecz taka forma jego realizacji, która polega na doprowadzeniu do przymusowego wykonania przez zobowiązanego obowiązku o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym⁵. Tak więc funkcja postępowania egzekucyjnego wiąże się z istnieniem „swoistej patologii społecznej”, a mianowicie z uchylaniem się przez zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków⁶. Wskazuje to na zasadniczą różnicę między celami postępowania orzekającego i egzekucyjnego.

Postępowanie egzekucyjne dotyczy wykonywania zarówno obowiązków wymagających konkretyzacji w procesie stosowania prawa, jak i obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa (*ex lege*)⁷. Powoduje to, że problem wielości podmiotów w postępowaniu egzekucyjnym należałoby rozważać w odniesieniu do każdej z tych sytuacji z osobna. Nietrudno jednak zauważyć, że analiza problematyki wielości zobowiązanych w sytuacji, w których obowiązek podlegający egzekucji administracyjnej wynika *ex lege*, nie pozostaje w łączności pojęciowej z konstrukcją współuczestnictwa na gruncie orzekającego postępowania administracyjnego. Trzeba przy tym podkreślić, że nawet gdy przedmiotem postępowania

⁵ J. Lang (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 168.

⁶ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 39.

⁷ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 510; J. Lang (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 168–169.

egzekucyjnego jest obowiązek skonkretyzowany w decyzji (postanowieniu), nie można *a limine* zakładać, że w każdym przypadku niewykonania takiego obowiązku następuje „automatyczna transformacja” stron postępowania orzekającego w zobowiązanych. W sytuacji gdy w postępowaniu orzekającym obowiązki nakładane są na dwie lub więcej stron, podmioty te albo stają się zobowiązanymi w tym samym postępowaniu (tj. gdy dla wykonania obowiązków jest konieczne ich wspólne działanie, np. w przypadku nałożenia na dwóch lub więcej współwłaścicieli nieruchomości obowiązku budowy studzienek zapewniających odpływ wód opadowych z terenu nieruchomości, bądź w przypadku nałożenia obowiązku rozbiórki budynku na dwa lub więcej podmioty będące jego współwłaścicielami), albo strony postępowania orzekającego stają się zobowiązanymi w odrębnych postępowaniach egzekucyjnych. Należy jednak podkreślić, że możliwa jest także sytuacja, gdy zobowiązanymi stają się podmioty, którym nie przysługiwał przymiot strony w postępowaniu orzekającym. Tak dzieje się m.in. w przypadku solidarnej odpowiedzialności niektórych podmiotów za zobowiązania podatkowe.

Za wyłączeniem – w niniejszej pracy – problematyki współuczestnictwa w postępowaniu egzekucyjnym przemawia inny jeszcze argument. Konsekwentna analiza konstrukcji współuczestnictwa wymagałaby bowiem odniesienia również do problemu wielości podmiotów po stronie innego uczestnika postępowania egzekucyjnego, tj. wierzyciela. Zauważyć przy tym trzeba, że wierzycielem jest – co do zasady – organ administracji właściwy do orzekania w pierwszej instancji, nie zaś jedna ze stron administracyjnego postępowania orzekającego. Jak trafnie zauważa M. Masternak, przyjęta w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.), konstrukcja prawna wierzyciela w zasadzie wyklucza wielość podmiotów występujących w tej roli procesowej w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym⁸. Kilku wierzycieli może występować w postępowaniu jedynie w przypadku zbiegu egzekucji (art. 63 u.p.e.a.) lub prowadzenia połączonej egzekucji kilku obowiązków. Są to jednak sytuacje wyjątkowe i w postępowaniu, w którym jest egzekwowany jeden obowiązek, działać będzie przeważnie tylko jeden wierzyciel.

⁸ M. Masternak, *Wierzyciel w egzekucji administracyjnej* (w:) *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 153–154.

Przeciwko łączeniu problematyki współuczestnictwa w postępowaniu orzekającym i egzekucyjnym w ramach jednej pracy przemawia również analiza wzajemnego układu uczestników postępowania egzekucyjnego i orzekającego. Trudno bowiem nie zauważyć, że układ podstawowych uczestników postępowania egzekucyjnego (tj. organu egzekucyjnego, wierzyciela i zobowiązanego) nie przypomina relacji pomiędzy podmiotami postępowania orzekającego. W szczególności odrębności te stają się widoczne, gdy funkcję wierzyciela pełni podmiot odrębny od organu egzekucyjnego. W takich wypadkach, jak stwierdza W. Dawidowicz, postępowanie egzekucyjne nabiera charakteru postępowania „trójpodmiotowego”, odbiegając w ten sposób od założeń orzekającego postępowania administracyjnego⁹.

Rozważania przedstawione w niniejszej pracy nie obejmują również konstrukcji współuczestnictwa na gruncie procedury sądowoadministracyjnej. Postępowanie sądowoadministracyjne prowadzą podmioty spoza struktury administracji publicznej, tj. wojewódzkie sądy administracyjne i NSA (zasadniczo: jako sąd drugiej instancji).

Rezygnacja z analizy współuczestnictwa na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego opiera się w głównej mierze na założeniu, iż postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym może zostać uruchomione wniesieniem skargi na bardzo różne akty i czynności z zakresu administracji publicznej¹⁰. Zgodnie z treścią art. 51 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), kilku uprawnionych do wniesienia skargi może w jednej sprawie występować w roli skarżących, jeżeli ich skargi dotyczą tej samej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności albo bezczynności organu. Powoduje to, że problem wielości stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym należałoby rozważać oddzielnie w odniesieniu do każdego z możliwych przypadków zaskarżenia. Tak szeroko zakreślony przedmiot badań, obejmujący analizę problematyki o bardzo zróżnicowanym charakterze, jedynie częściowo pozostawałby w łączności pojęciowej z konstrukcją współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

⁹ W. Dawidowicz, *Postępowanie...*, s. 40.

¹⁰ Zob. m.in. M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane) (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 565 i n.; E. Ochendowski (w:) M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 52 i n.

Nie można również zapomnieć o odmienności podstawowych funkcji obu procedur. Postępowanie przed sądami administracyjnymi ma bowiem na celu ocenę zgodności z prawem podjętych już rozstrzygnięć administracyjnych. W odróżnieniu od orzekającego postępowania administracyjnego, nie jest ono ukierunkowane na realizację prawa materialnego, lecz na kontrolę prawidłowości realizacji tego prawa¹¹.

Zauważyć trzeba, że wniesienie skargi na decyzję (lub postanowienie wydane w administracyjnym postępowaniu orzekającym) przez jedną (lub tylko niektóre) ze stron administracyjnego postępowania orzekającego nie oznacza, że pozostali współuczestnicy automatycznie staną się stronami w postępowaniu przed sądem administracyjnym i występować będą w roli strony skarżącej. Należy bowiem mieć na uwadze, że relacje pomiędzy podmiotami postępowania sądowoadministracyjnego mają specyficzny – kontrydiktoryjny – charakter¹², wyrażający się w normatywnym przeciwstawieniu podmiotu skarżącego oraz organu administracji publicznej, którego akt lub czynność zostały zaskarżone (oba podmioty są „stronami” postępowania). Układ podmiotów w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest więc całkowicie odmienny, niż w administracyjnym postępowaniu orzekającym. W przypadku, w którym tylko jeden (lub tylko niektórzy) ze współuczestników wniesie skargę, pozostali współuczestnicy nie wystąpią w procesowej roli strony skarżącej, lecz w odrębnej roli procesowej uczestników na prawach strony.

W praktyce sądowej możliwa – i nierzadka – jest również sytuacja, w której dwie lub więcej stron administracyjnego postępowania orzekającego wniosą jedną wspólną skargę. W takim przypadku sąd zostaje upoważniony do jej rozpatrzenia i wydania wyroku (postanowienia) wspólnie dla wszystkich skarżących. Podkreślić jednak trzeba, że złożenie jednej skargi przez kilka podmiotów, z których każdy ma własną legitymację do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, jest uprawnieniem tych osób, nie zaś obowiązkiem¹³.

¹¹ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 358.

¹² E. Bojanowski (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 229–230; M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, s. 83; W. Chrościelewski (w:) W. Chrościelewski, K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmieciak (red.), A. Korzeniowska, A. Kubiak-Kozłowska, *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 73; T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 190–191; M. Romańska (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 116–117.

¹³ Zob. T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 259; B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 9, s. 70.

Przedstawione powyżej uwagi pozwalają na stwierdzenie, że postępowanie administracyjne orzekające, egzekucyjne i sądownoadministracyjne cechuje zasadnicza odmienność w zakresie celu, funkcji, przedmiotu postępowania oraz wzajemnego układu podmiotów. Z tego względu szersze niż zaproponowane ujęcie tematu spowodowałoby nie tylko znaczną rozbudowę opracowania, lecz, co ważniejsze, konieczność podjęcia rozważań o zróżnicowanym charakterze, co ujemnie wpłynęłoby na jednolitość pracy

3. Problematyka dotycząca konstrukcji współuczestnictwa – analizowana zarówno na płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i procesowej – jest bardzo obszerna i niezwykle złożona. Z tego względu zdecydowano się na wyodrębnienie i realizację trzech celów:

- 1) sformułowanie definicji współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym,
- 2) określenie zasad wyznaczania współuczestników oraz
- 3) przedstawienie charakterystycznych dla tego postępowania typów współuczestnictwa.

Cele te determinują zakres rozważań oraz porządek prowadzonych wywodów. Podstawowym celem rozprawy jest sformułowanie definicji współuczestnictwa odpowiadającej istocie tego postępowania oraz przydatnej w praktyce administracyjnej, zwłaszcza podczas rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych. Chodzi tu o zbudowanie definicji abstrakcyjnej, zasadniczo wspólnej dla wszystkich procedur określonych mianem ogólnego postępowania administracyjnego. Definicja ta winna mieć ponadto (w ramach ogólnego postępowania administracyjnego) charakter uniwersalny, tj. odnosić się do postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w pierwszej oraz w drugiej instancji, a także w trybach nadzwyczajnych.

Realizacja tak postawionego zadania zakłada wyodrębnienie czterech następujących po sobie etapów. Pierwszy z nich stanowi analiza terminologiczna nazwy „współuczestnictwo” oraz określenie wzajemnej relacji między tym terminem a takimi sformułowaniami, jak m.in. „wielość stron”, „wielość uczestników” lub „wielopodmiotowość” (rozdział 1). Następny etap polega na ustaleniu, z jaką kategorią uczestników postępowania administracyjnego należy wiązać tę konstrukcję (tj. wskazaniu jej zakresu podmiotowego – rozdział 2). Kolejny etap poświęcony jest analizie konstrukcji współuczestnictwa w świetle dwupodmiotowej struktury postępowania administracyjnego (rozdział 3). Powyższe rozważania podsumowuje pro-

pozycja sformułowania końcowej definicji pojęcia „współuczestnictwo”, przedstawiona w rozdziale 4. W rozdziale tym zaproponowano definicję syntetyczną, która dla wyrażenia „współuczestnictwo” podaje propozycję częściowo nowego znaczenia.

Oprócz sformułowania definicji „współuczestnictwa”, podstawowym celem pracy jest także wskazanie zasad wyznaczania współuczestników w postępowaniu administracyjnym (rozdział 5). Na marginesie zauważyć trzeba, że zagadnienie to jest częścią znaczenie szerszej problematyki, dotyczącej ustalenia, jakie podmioty mogą występować w charakterze stron postępowania administracyjnego.

Rozważania podejmowane w niniejszej pracy zamyka propozycja wyodrębnienia charakterystycznych dla postępowania administracyjnego typów współuczestnictwa (rozdział 6). Celem tego rozdziału jest zaproponowanie określonej typologii, opisującej przypadki najczęściej występujące w praktyce administracyjnej i z tego względu szczególnie dla niej interesujące.

4. Niniejsza praca poświęcona została analizie wybranych, podstawowych problemów związanych z konstrukcją współuczestnictwa w polskim prawie i postępowaniu administracyjnym. Z tego względu wykorzystano przede wszystkim dorobek polskiej literatury przedmiotu oraz orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, NSA i SN. Z uwagi jednak na członkostwo naszego kraju w UE oraz udział w strukturach Rady Europy, zwrócono także uwagę na europejski aspekt omawianej konstrukcji. Trzeba bowiem zauważyć, iż oddziaływanie prawa europejskiego na płaszczyznę prawa i postępowania administracyjnego jest coraz silniejsze. Szereg aktów prawnych, zarówno prawa wspólnotowego, jak i krajowego, przewiduje przepisy regulujące tok postępowania przed organami krajowymi i/lub Wspólnoty w sprawach, które można uznać za publicznoprawne¹⁴. Szczególne znaczenie odgrywają tu procedury z „mieszanymi” kompetencjami decyzyjnymi organów Wspólnoty i organów krajowych. Postępowania

¹⁴ Zob. H.P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung «mehrstufiger» Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 39 i n., 51 i n.; J. Martinez Soria, *Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis. Ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts des EG*, EuR 2001, nr 5, s. 689; A. Wróbel (w:) K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne*, Kraków 2005, s. 20 i n.; S. Biernat, *Wydawanie decyzji administracyjnych a prawo wspólnotowe* (w:) *Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004; A. Skóra, *Pojęcie i podstawowe zasady europejskiego postępowania administracyjnego* (w:) *Aquis communautaire*, t. VIII, *Regiony*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 328.

takie noszą nazwę wielostopniowych lub ponadnarodowych¹⁵. Cechą charakterystyczną tego typów postępowań jest to, iż ostateczna decyzja organu Wspólnoty wiąże organy państw członkowskich i organy te mają obowiązek wykonania tej decyzji bezpośrednio wobec jednostki, stosując przy tym krajowe środki przymusu¹⁶. W odniesieniu do konstrukcji współuczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, „europejskie aspekty” nie są szczególnie „rozbudowane”. Nie do pomyślenia jest jednak obecnie – w kontekście rozwoju prawa wspólnotowego – zupełne pominięcie tej problematyki.

Niewątpliwie ważne znaczenie dla podejmowanych w pracy rozważań – podobnie jak dla całego postępowania administracyjnego – ma treść art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 364 z dnia 18 grudnia 2000 r., s. 1), statuującego tzw. prawo do dobrej administracji (*the right to good administration*, *Recht auf eine gute Verwaltung*)¹⁷. Trafnie zauważa się w literaturze, że we współczesnym świecie dobra administracja to nie tylko wewnętrzna sprawa danego państwa. Jest to również sprawa jednostki, gdyż to w jej interesie i na jej rzecz ma działać administracja publiczna¹⁸. Umieszczenie w Karcie prawa do dobrej administracji uznaje się za „ważny nowy wymiar praw podstawowych” (*an important new dimension of fundamental rights*)¹⁹. Wprawdzie Karta została uchwalona jako dokument niewiążący (i mimo podejmowanych prób nadal takim do-

¹⁵ H.P. Nehl, *Europäisches...*, s. 29; K.-H. Ladeur, *Supra- und transnationale Tendenzen in der Europäisierung des Verwaltungsrechts – eine Skizze*, EuR 1995, nr 3, s. 231–232. Zob. też M. Brenner, P.M. Huber, *Europarecht und Europäisierung in den Jahren 2001–2003*, DVBl 2004, nr 14, s. 863 i s. 872; W. Kahl, *Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU*, VerwArchiv 2004, nr 1, s. 13 i n.

¹⁶ H.P. Nehl, *Europäisches...*, s. 39.

¹⁷ Zob. m.in. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, z. 7, s. 70–71; S. Barriga, *Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtlicher Fragen*, Baden-Baden 2003, przyp. 620, s. 136. Por. też S. Magiera (w:) *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, red. J. Meyer, Baden-Baden 2003, s. 451 i 452; I. Pernice, *Integrating the Charter of Fundamental Rights into the Constitution of the European Union: Practical and Theoretical Propositions*, The Columbia Journal of European Law, Vol. 10, No. 1, Fall 2003, s. 5; K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, ELJ May 2004, Vol. 8, No. 4, s. 306; H. Goerlich, *Good Governance und Gute Verwaltung – Zum europäischen Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 EuGrCh und Art. II-101 EuVerV)*, DÖV 2006, nr 8; N. Bernsdorff, M. Borowsky, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Handreichungen und Sitzungsprotokolle*, Baden-Baden 2002, s. 132–133.

¹⁸ E. Bojanowski, *Prawo do dobrej administracji (kilka refleksji)* (w:) *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, Gd. St. Praw. 2005, t. XIII, s. 162.

¹⁹ Zob. m.in. A.W. Heringa, L. Verhey, *The EU Charter: Text and Structure*, MJ 2001, Vol. 8, No 1, s. 30; A. Skóra, *Pojęcie i podstawowe...*, s. 336; I. Pernice, *Integrating...*, s. 5 i n.; S. Barriga, *Die Entstehung...*, s. 137.

kumentem pozostaje), jednak była i jest uznawana za ważną informację o zasadach przyjmowanych i akceptowanych w państwach europejskich o różnej tradycji prawnej²⁰. Prawo do dobrej administracji powinno więc znaleźć zastosowanie we wszystkich postępowaniach administracyjnych przed organami Wspólnoty, a w zakresie stosowania prawa wspólnotowego – także przed krajowymi organami administracji²¹. Na marginesie niniejszych rozważań wypada wspomnieć, że ETS oraz Sąd Pierwszej Instancji udzielają zarówno ochrony poszczególnym uprawnieniom jednostki składającym się na prawo do dobrej administracji, jak i zaczynają akceptować istnienie samej zasady. I tak, w wyroku z dnia 27 września 2002 r. w sprawie *Tideland Signal Ltd.*²² Sąd Pierwszej Instancji *expressis verbis* uznał zasadę dobrej administracji za zasadę prawa wspólnotowego. Uznać to należy za ważny krok w kierunku *sui generis* „sądowej konstytucjonalizacji” tego prawa i wzrostu jego znaczenia zarówno dla samej administracji, jak i dla uczestników postępowania administracyjnego.

W niniejszej pracy nie można również pominąć spojrzenia na konstrukcję współuczestnictwa w świetle niektórych zasad zawartych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji oraz rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy, określających podstawowe standardy procedury administracyjnej. Chodzi tu w szczególności o rekomendację z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi²³, rekomendację z dnia 11 marca 1980 r. dotyczącą wykonywania dys-

²⁰ J. Schwarze, *Judicial Review of European Administrative Procedure*, *Public Law*, Spring 2004, s. 149. Por. też R.A. García, *The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *ELJ* December 2002, vol. 8, No. 4, s. 496–497; G. de Burca, J.B. Aschenbrenner, *The Development of European Constitutionalism and the Role of the EU Charter of Fundamental Rights*, *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 9, No. 3, Summer 2003, s. 355–356; K. Kańska, *Towards...*, s. 296–326; A.W. Heringa, L. Verhey, *The EU...*, s. 30 i n.; Ch. Grabenwarter, *Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union*, *DVB* 2001, nr 1, s. 8; A. Arnulf, *From Charter to Constitution and Beyond: Fundamental Rights in the New European Union*, *Public Law* 2003, Winter, s. 774 i n.

²¹ A.W. Heringa, L. Verhey, *The EU...*, s. 30; Ch. Engel, *The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, *ELJ* 2001, vol. 7, No. 2, s. 161; A. Zimmermann, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zwischen Gemeinschaftsrecht, Grundgesetz und EMRK. Entstehung, normative Bedeutung und Wirkung der EU-Grundrechtecharta im gesamteuropäischen Verfassung*, Baden-Baden 2002, s. 41–42.

²² Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 września 2002 r., sprawa *Tideland Signal Ltd.*, Nr T-211/02, *Zb. Orz.* 2002, s. II-3781.

²³ *Rec(77)31 / 28 IX 1977 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities*. Jeżeli nie podano inaczej, teksty aktów Komitetu Ministrów pochodzą z portalu Rady Europy, www.coe.int.

krecjonalanej kompetencji administracji²⁴ oraz niektóre inne akty szeroko pojętego „prawa europejskiego”²⁵.

5. Nie można także nie zauważyć, iż współczesne prawo, podobnie jak wiele dziedzin naszego życia, ulega procesowi globalizacji, co powoduje, że sięganie do rozwiązań prawnych przyjmowanych, i – co istotne – sprawdzonych, przez systemy prawne innych (niekoniecznie sąsiednich) państw zaczyna powoli stawać się akceptowaną praktyką. Jednak nawet pobieżne spojrzenie na rozwiązania proceduralne przyjmowane w państwach UE uwidacznia spore różnice między poszczególnymi systemami postępowania administracyjnego. W poszczególnych krajach nierzadko odmiennie definiuje się postępowanie administracyjne, w różny sposób określa się przedmiotowy i podmiotowy zakres jego zastosowania, inaczej kształtują się procesowe „potrzeby” jednostki i organów administracji oraz inny jest poziom świadomości społecznej i prawnej; obowiązują również inne standardy kulturowe²⁶. Z powyższych względów trudno jest „mechanicznie” porównywać poszczególne konstrukcje i instytucje prawa publicznego w różnych państwach²⁷. Z uwagi zatem na ogromne zróżnicowanie procedur administracyjnych w Europie, zdaniem autorki próba stworzenia jednolitego dla państw Unii modelu współuczestnictwa, o ile w ogóle okazałaby się możliwa, musiałaby cechować się tak wysokim stopniem ogólności i umowności co do oceny rozwiązań prawnych, iż mogłaby się okazać wadliwa metodologicznie i z tego względu pozbawiona większych walorów poznawczych.

Z powyższych względów w niniejszej pracy odwołano się do regulacji jedynie niektórych państw europejskich, tj. RFN, Austrii i Estonii. Wybór rozwiązań prawnych przyjmowanych w aktach normatywnych oraz kon-

²⁴ Rec(80)2/11 III 1980 on the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

²⁵ *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Recommendation Rec. (2001)9 and explanatory memorandum*, Strasbourg 2002; *Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration*, Multilateral Conference Lisbon (Portugal), 31 May–2 June 1999, Strasbourg 2000. Zob. też T. Čebišová, *Przemyslenia dotyczące aktualnych tendencji w dziedzinie prawa administracyjnego* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 103, s. 109–111; M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, PiP 1999, z. 11.

²⁶ Zob. m.in. W. Taras, *W poszukiwaniu dobrej administracji* (w:) *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 169–170; Z. Kmiecik, *Wstęp* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 9 i n.

²⁷ Zwraca na to uwagę przede wszystkim Z. Kmiecik (*Grecka kodyfikacja postępowania administracyjnego na tle rozwiązań europejskich*, PiP 2004, z. 7, s. 29–30), wyróżniając cztery modele systemów postępowania administracyjnego. Zob. też tenże, *Wstęp* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie...*, s. 10 i n.

cepcje ukształtowane w literaturze przedmiotu i judykaturze tych państw nie są przypadkowe. Nawiązywanie do dorobku niemieckojęzycznej nauki prawa administracyjnego, tj. austriackiej i niemieckiej, jest w naszym kraju tradycją sięgającą okresu międzywojennego. Dorobek ten wywarł znaczący wpływ na rozwój polskiej myśli administracyjnoprawnej²⁸ oraz na kształt aktów normatywnych. Wystarczy wspomnieć, że polski model postępowania administracyjnego w silnym stopniu oparty jest na rozwiązaniach przyjmowanych w austriackiej nauce prawa administracyjnego. Aktualnie obowiązujący w naszym kraju kodeks postępowania administracyjnego odwołuje się bowiem – poprzez rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym – do kodyfikacji austriackiej z 1925 r.²⁹ Nie bez znaczenia jest fakt, iż Republika Federalna Niemiec oraz Republika Austrii (a w mniejszym stopniu Republika Estonii) wypracowały znaczący dorobek, dotyczący różnych aspektów wielości stron (uczestników) postępowania administracyjnego. Rozwiązania prawne przyjmowane przez ustawodawstwo oraz doktrynę tych państw rzucają interesujące światło na rozważania prowadzone w niniejszej pracy, pozwalając na pogłębienie omawianych zagadnień i uchwycenie ich złożoności oraz lepsze zrozumienie rodzimych konstrukcji i mechanizmów postępowania administracyjnego. Z tego względu pozwalają one na przedstawienie konstrukcji współuczestnictwa na szerszej płaszczyźnie teoretycznej.

W Niemczech udział w postępowaniu administracyjnym dwóch lub więcej „uczestników” (niemieckie postępowanie administracyjne nie posługuje się pojęciem „strony”) od dawna był przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego, czego przejawem jest szereg prac poświęconych różnym aspektom wielości podmiotów na płaszczyźnie prawa procesowego i materialnego. We współczesnej nauce szczególne znaczenie dla podejmowanej problematyki mają m.in. prace F. Alperta (*Zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes: Die Beteiligtenstellung des § 13 Abs. 1 VwVfG*, Frankfurt am Main 1999), T.J. Horna

²⁸ Zwracają na to uwagę m.in. K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 9 oraz H. Schäffer, *80 Jahre Kodifikation des Verwaltungsverfahren in Österreich*, ZöR 2004, nr 59, s. 287.

²⁹ E. Bojanowski (w.): E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie...*, s. 12–13; J. Borkowski (w.): B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 221; D. Kijowski, *Austria (w.): Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Kraków 2005, s. 39. Zob. M. Wierzbowski (w.): M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2007, s. 5. W literaturze austriackiej zob. m.in. H. Schäffer, *80 Jahre...*, s. 287.

(*Die Aufhebung des der Drittanfechtung unterliegenden Verwaltungsakts*, Frankfurt am Main 1989), a także M. Schmidta-Preuß (Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht. Das subjektive öffentliche Recht im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis, Berlin 1992). Na marginesie głównego nurtu rozważań, jednak nie bez wpływu na niektóre zagadnienia poruszane w pracy, pozostają: monografia W.Ch. Schmela na temat postępowania masowego przed organami administracji i sądami administracyjnymi (*Massenverfahren vor den Verwaltungsbehörden und den Verwaltungsgerichten. Darstellung des Problems und Überprüfung der besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen zur Behandlung und Bewältigung*, Berlin 1982), praca J. Dietleina o następstwie prawnym w prawie publicznym (*Nachfolge im Öffentlichen Recht: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundfragen*, Berlin 1999) oraz szereg publikacji o charakterze artykułów, dotyczących procedur masowych³⁰, rzeczowych aktów administracyjnych³¹ i innych problemów związanych z wielością stron w postępowaniu³².

³⁰ Zob. m.in. B. Stürer, M. Rieder, *Präklusion im Fernstraßenrecht*, DÖV 2003, nr 12, s. 473–482; W. Bambey, *Massenverfahren und Individualzustellung*, DVBl 1984, nr 8, s. 374–378; W. Blümel, *Mas-seneinwendungen im Verwaltungsverfahren* (w:) *Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag*, red. H. Schneider, V. Götz, Berlin 1974; tenże, *Die öffentliche Bekanntmachung von Verwaltungsakten in Massenverfahren*, VerwArch 1982, nr 1, s. 5–26; S. Broß, *Überlegungen zur Stellung der Beteiligten im (fern)straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren*, DÖV 1985, nr 13, s. 513–517; P. Dagto-glou, *Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen*, DVBl 1972, nr 18, s. 712–719; M. Fröhlinger, *Zum vorläufigen Rechtsschutz in verwaltungsgerichtlichen Massenverfahren*, DÖV 1983, nr 9, s. 363–369; V. Henle, *Die Masse im Massenverfahren – Dargestellt am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens für den Flughafen München*, BayVBl 1981, nr 1, s. 1–11; tenże, *Probleme der gemeinsamen Vertretung in Massenverfahren (§§ 17–19 VwVfG)*, DVBl 1983, nr 15, s. 780–787; Ch. Koenig, *Der Begründungszwang in mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen am Beispiel umweltrelevanter Entscheidungen*, AöR 1992, z. 4, s. 514–539; F. Kopp, *Gesetzliche Regelungen zur Bewältigung von Massenverfahren*, DVBl 1980, nr 8–9, s. 320–329; tenże, *Mittelbare Betroffenheit im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, DÖV 1980, nr 13–14, s. 504–513; A. Weber, *Beteiligung und Rechtsschutz ausländischer Nachbarn im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren*, 1980, nr 8–9, s. 330–336; K.P. Dolde, *Zur Beteiligung der Naturschutzverbände im Planfest-stellungsverfahren – § 29 I Nr. 4 BNatSchG ein "absolutes Verfahrensrecht"?*, NVwZ 1991, z. 10, s. 960–963; A. Faber, *Drittschutz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, DÖV 1995, nr 10, s. 403–413; M. Fehling, *Mit-benutzungsrechte Dritter bei Schienenwegen, Energieversorgungs- und Telekommunikationsleitungen vor dem Hintergrund staatlicher Infrastrukturverantwortung*, AöR 1996, z. 1, s. 59 i n.

³¹ H. Grund, *Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt?*, DVBl 1974, nr 12, s. 449–454; A. von Mut-tius, *Kein Abschied vom dinglichen Verwaltungsakt – Bemerkungen zum Aufsatz von H. Grund*, DVBl 1974, S. 449 ff., DVBl 1974, nr 23, s. 904–906; N. Niehues, *Dingliche Verwaltungsakte. Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt*, DÖV 1965, nr 9–10, s. 319–326; D. Pauger, *Der dingliche Bescheid. Untersuchung zum Rechtsübergang (dinglicher) Verwaltungsverhältnisse*, ZfV 1984, nr 2.

³² Na temat tzw. stosunków sąsiedzkich zob. m.in. R. Breuer, *Baurechtlicher Nachbarschutz*, DVBl 1983, nr 8, s. 431–438; H. Bauer, *Altes und Neues zur Schutznormtheorie*, AöR 1988, z. 4, s. 582–631; A. Bleckmann, *Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte*, DVBl 1988, nr 19, s. 938–946; Ch. Calliess, *Öffentliches und privates Nachbarrecht als wechselseitige Auffangordnungen. Überlegungen am Beispiel der Genehmigungsfreistellung im Bauordnungsrecht*, Verwaltung 2001, z. 2, s. 169–204; H.-J. Papier, *Einwen-*

W literaturze austriackiej brak jest monograficznego opracowania poświęconego konstrukcji współuczestnictwa, co jednak nie przekreśla jej znaczenia dla poruszanej w pracy problematyki. Zwrócić tu trzeba przede wszystkim uwagę na opracowanie F. Philipp *Präklusionsvorschriften im Verwaltungsverfahren. Rechtsvergleichende Betrachtung zwischen Österreich und Deutschland im Lichte des Europarechts*³³, poświęcone instytucji prekluzji w niemieckim i austriackim prawie administracyjnym, którą wspomniana autorka uznaje za „klucz do konstrukcji współuczestnictwa w postępowaniu”³⁴, oraz dwie monografie na temat tzw. „pominiętego uczestnika” w postępowaniu administracyjnym: W. Wieshaidera (*Der übergangene rechtliche Interessent*, Wien 1999) oraz P. Kastnera (*Maßgebliche Rechtslage und übergangene Partei*, Wien 2001). Istotne dla niniejszych rozważań uwagi można także znaleźć w pracy I. Rienera na temat rzeczowego aktu administracyjnego (*Der dingliche Verwaltungsakt*, Graz 1997) oraz w wielu pozycjach artykułowych, w tym w szczególności dotyczących problematyki procedur masowych³⁵, pojęcia i konstrukcji strony w postępowaniu administracyjnym oraz różnych

dungen Dritter in Verwaltungsverfahren, NJW 1980, z. 7, s. 313 i n. Na temat relacji między uczestnikami postępowania i skutkami aktu administracyjnego dla współuczestników zob. m.in. W. Dörffler, *Verwaltungsakte mit Drittwirkung*, NJW 1963, z. 1–2, s. 16–19; H. Grziwotz, *Baufreiheit und Schutzanspruch des Dritten angesichts einer Änderung der Sach- und Rechtslage*, AöR 1988, z. 2, s. 213–267; R. Northoff, *Beteiligung des Kreises an Aufsichtsentscheidungen*, NVwZ 1990, z. 2, s. 142; I. Pernice, *Billigkeit und Härteklauseln im öffentlichen Recht: Grundlagen und Konturen einer Billigkeitskompetenz der Verwaltung*, Baden-Baden 1991, s. 612 i n.; G. Lüke, *Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung*, NJW 1978, z. 3, s. 81 i n.; R. Pitschas, *Neues Verwaltungsrecht im partnerschaftlichen Rechtsstaat? Zum Wandel von Handlungsverantwortung und –formen der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Vorsorge für innere Sicherheit in Deutschland*, DÖV 2004, nr 4, s. 231–238; H. Bauer, *Die Verwirkung von Nachbarrechten im öffentlichen Baurecht*, Verwaltung 1990, z. 2, s. 211–226; B. Bender, *Die Verbandsbeteiligung*, DVBl 1977, nr 16–17, s. 708 i n.; tegoż, *Aktuelles zur Problematik des gerichtlichen Nachbarschutzes im Baurecht*, NJW 1966, z. 43; R. Bieber, *Informationsrechte Dritter im Verwaltungsverfahren – Ansätze zu legislativer und dogmatischer Neubewertung*, DÖV 1991, nr 20, s. 857–867; T.J. Horn, *Das Anhörungsrecht des mit Drittwirkung Betroffenen nach § 28 VwGfH*, DÖV 1987, nr 1, s. 20–25; G. Palten, *Die Parteistellung im Außerstreitverfahren und der § 26 Abs 2 Z 1 WEG 1975*, ÖJZ 1979, z. 10, s. 260 i n. W związku z problematyką następstwa procesowego zob. m.in. W. Spannowsky, *Probleme der Rechtsnachfolge im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsprozess*, NVwZ 1992, z. 5, s. 426–431; H. Stadie, *Rechtsnachfolge im Verwaltungsrecht*, DVBl 1990, nr 10, s. 501 i n.

³³ Wien 2002. Zob. też m.in. B. Kante Mas, *Die Präklusion im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Licht der Rechtsprechung der EuGH*, ÖJZ 2002, nr 5, s. 161–175; H. Mayer, *Die Präklusionswirkung der mündlichen Verhandlung – eine Erweiterung*, ZfV 1983, nr 4, s. 373–379.

³⁴ F. Philipp, *Präklusionsvorschriften im Verwaltungsverfahren. Rechtsvergleichende Betrachtung zwischen Österreich und Deutschland im Lichte des Europarechts*, Wien 2002, s. 83.

³⁵ W. Hauer, *Die Präklusionswirkung der mündlichen Verhandlung. Ein Beitrag zur Auslegung der §§ 42 und 66 Abs 4 AVG 1950*, ZfV 1982, nr 6, s. 590–598; R. Thienel, *Massenverfahren – typische Probleme und mögliche Lösungen*, ZfV 1996, nr 1, s. 1 i n.

aspektów jej udziału w postępowaniu³⁶. Na praktyczne problemy dotyczące rozstrzygania przez organ administracji o interesach prawnych więcej niż jednego podmiotu zwracają uwagę m.in. F. Haueisen (*Verwaltungsakte mit mehreren Betroffenen*, NJW 1964, z. 44, s. 2037 i n.), S. Denk (*Parteistellung in Theorie und Praxis*, ÖJZ 1979, nr 17, s. 449 i n.) oraz J. Hengstschläger (*Verlust der Parteistellung – auch des „Übergangenen“ – gem § 42 AVG*, ÖJZ 2000, nr 21, s. 790 i n.). Artykuły te ukazują stopniową ewolucję austriackich poglądów dotyczących rozpatrywania spraw, w których uczestniczy więcej niż jedna strona, i formułują pewne ogólne zasady ich rozstrzygania.

Rozważania podejmowane przez estońską naukę prawa administracyjnego w kwestii poruszanej w pracy problematyki są zdecydowanie skromniejsze i koncentrują się na zagadnieniu udziału tzw. osób trzecich w tym postępowaniu oraz na podstawowych problemach związanych z występowaniem znacznej liczby podmiotów (tzw. procedury „otwarte”). Wymienić tu należy w szczególności artykuł V. Olle na temat instytucji wspólnego przedstawiciela w postępowaniu administracyjnym (*Ühise esindaja instituut haldusmenetluses*, Juridica 2003, nr 8) oraz N. Siitama, dotyczący „publiczności” jako uczestnika w tzw. „postępowaniu otwartym” na tle rozwiązań estońskich i niemieckich (*Avalikkus avatud menetluses osalejana. Eesti ja Saksamaa haldusmenetluse seaduste võrdlev analüüs*, Juridica 2001, nr 5).

Szereg interesujących uwag związanych z różnymi aspektami wielości stron można znaleźć także w literaturze postępowania administracyjnego innych państw europejskich. Chodzi tu w szczególności o kraje, w których system prawa kształtował się głównie według wzorów wypracowanych w przeszłości przez austriacką i niemiecką naukę postępowania administracyjnego, tj. regulację czeską³⁷, słowacką, serbską i słoweńską. Pewne – jakkolwiek mniejsze – znaczenie mają także nawiązania do konstrukcji przyjmowanych w postępowaniach administracyjnych innych państw: rosyjskiej czy ukraińskiej³⁸.

³⁶ H. Bachler, *Die allgemeine Mitwirkung der Parteien im Verwaltungsverfahren – „Pflicht” oder „Recht”?*, ÖJZ 1995, nr 11, s. 401 i n.; E.C. Hellbling, *Rechtsstaat und Verfahrenspartei*, JBl 1976, z. 13–14, s. 349–352; tegoż, *Die Parteistellung im Betriebsanlagengenehmigungsverfahren nach der Gewerbeordnung*, ÖJZ z 1960, nr 24, s. 647–649; W. Hauer, *Zur Rechtsstellung des Mieters im baubehördlichen Auftragsverfahren*, ÖJZ 1970, nr 5, s. 113–118; R. Wurst, *Zur Problematik des Parteibegriffs im Verwaltungsverfahren*, ÖJZ 1964, z. 8, 199–204; A. Kitzler, *Zur Parteistellung im Verwaltungsverfahren*, JBl 1958, z. 5, s. 113 i n. Zob. też A. Duschaneck, *Der Zugang zu Verwaltungsinformationen in Österreich (w:) Die transparente Verwaltung. Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen*, red. M. Kloepfer, Berlin 2003, s. 73 i n., w szczególności s. 75.

³⁷ Zakon č. 500/2004 Sb. z późn. zm., ze dne 24. června 2004 – Správní řád..

³⁸ Rosyjska procedura administracyjna nie została do tej pory w całości skodyfikowana. W dniu 30 grudnia 2001 r. Prezydent Federacji Rosyjskiej podpisał Kodeks Rosijskoj Federacji ob administratiwnych

6. W polskiej literaturze przedmiotu zagadnienie współuczestnictwa pozostawało poza głównym nurtem rozważań doktryny. W okresie międzywojennym istotę oraz podstawowe typy współuczestnictwa szerzej omówił jedynie W. Kolonowiecki w monograficznym opracowaniu zatytułowanym *Strona w postępowaniu administracyjnym* (Lublin 1938, s. 61–63), wzorując się jednak w dużym stopniu na założeniach przyjętych przez F. Teznera. Interesujące rozważania na temat udziału w postępowaniu administracyjnym więcej niż jednej strony można znaleźć w pracy I. Wajnesa zatytułowanej *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym* (Wilno 1939). W obu pracach brak jednak zarówno definicji współuczestnictwa, jak i określenia podstawowych założeń funkcjonowania tej konstrukcji. Pewne uwagi dotyczące udziału w postępowaniu więcej niż jednej strony zostały przedstawione także u niektórych innych autorów w kontekście analizy konkretnych instytucji postępowania administracyjnego. I tak, rozważania na temat prawomocności decyzji administracyjnej w przypadkach współuczestnictwa materialnego i formalnego można znaleźć w pracy *Res iudicata w prawie administracyjnym* J.S. Langroda (Kraków 1931, s. 32). Ogólne zasady dotyczące udziału więcej niż jednej strony w postępowaniu administracyjnym sformułowali S. Urbanowicz³⁹ i W. Klonowiecki⁴⁰.

Także w Polsce powojennej zagadnienie współuczestnictwa pozostawało na marginesie badań naukowych. Wprawdzie w 1949 r. F. Longchamps w pracy *Obywatel w urzędzie* pisał, iż „musimy stale pamiętać, że w sprawie może występować również kilku obywateli” (Warszawa 1949, s. 10), a „strona może bronić swojej pozycji wobec władzy i in-

prawonaruszeniach, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2002 r. Akt ten jest jednak odpowiednikiem postępowania w sprawach o wykroczenia, nie ma zatem znaczenia dla rozważań podejmowanych w niniejszej pracy. Zob. m.in. W.D. Sorokin, *Administrativnyj process i administrativno-processualnoje prawo*, Sankt Petersburg 2002, s. 436–468; A.P. Alechin (w:) A.P. Alechin (red.), A.A. Karmolickij, J.M. Kozłow, *Administrativnoje prawo Rosijskiej Federacji*, Moskwa 2002, s. 284 i n.; J. M. Kozłow (w:) J.M. Kozłow, D.M. Obsjanko, L.L. Popow, *Administrativnoje prawo: uczebnik*, Moskwa 2002, s. 420 i n.; S.W. Tichomirrow, *Administrativnoje prawo Rosijskiej Federacji*, Moskwa 2003, s. 277 i n. oraz 331 i n. Ukraińska procedura administracyjna – podobnie jak rosyjska – nie została skodyfikowana.

³⁹ S. Urbanowicz, *Nowa ustawa o postępowaniu administracyjnym*, Gazeta Sądowa Warszawska 1928, nr 24, s. 374.

⁴⁰ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 50. s. 62–65, s. 192. Zob. też K. Dubiel, T. Saloni, *Podręcznik dla służby administracyjnej*, Warszawa 1925, s. 211; Z. Rolnicki, *Zarys postępowania administracyjnego*, Warszawa 1928, s. 12, 42, 49–50 i 62; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 89 i 116; S. Urbanowicz, J. Warszawski, *Wzmoczenie podstawowych gwarancji praw obywateli w postępowaniu administracyjnym*, Palestra 1937, nr 4, s. 306.

nych «stron»⁴¹, to w późniejszej publikacji stwierdza on, iż sytuacje, w których organ administracji publicznej rozstrzyga decyzją *inter partes*, są wyjątkowe i przypadkowe w strukturze postępowania administracyjnego⁴². Rozważania dotyczące udziału w postępowaniu administracyjnym dwu lub więcej stron z „negatywnego” punktu widzenia, tj. skutków braku udziału ich wszystkich w postępowaniu administracyjnym, można znaleźć w artykule J. Litwina, *Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa* (Palestra 1965, nr 10, s. 42–49).

Problem współuczestnictwa nie był również przedmiotem szerszych rozważań w trakcie dyskusji nad kształtem kodeksu postępowania administracyjnego, prowadzonej od 1958 r. Wydaje się, że dominował wtedy pogląd, wedle którego typową sytuacją było występowanie w sprawie administracyjnej tylko jednej strony⁴³.

Również obecnie zagadnienie współuczestnictwa nie wysuwa się na pierwszy plan rozważań doktryny postępowania administracyjnego. Kwestii tej poświęcono jedynie kilka publikacji o charakterze artykułów⁴⁴ i fragment jednej rozprawy doktorskiej⁴⁵. Zagadnienie współuczestnictwa w polskiej nauce postępowania administracyjnego i w orzecznictwie sądowym postrzegane jest powszechnie jako wycinek znacznie szerszej problematyki wiążącej się z określeniem podmiotów, które mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym. Z tego względu rozważania na temat współuczestnictwa prowadzone są przeważnie *ad causam*, tj. w odniesieniu do poszczególnych rodzajów stosunków administracyjnych (np. tzw. stosunków sąsiedzkich) i/lub typów spraw administracyjnych⁴⁶. Do problematyki współuczestnictwa nawiązuje się niekiedy także w związku z analizą niektórych konstrukcji procesowych (jak np. *reformatio in peius*,

⁴¹ *Ibidem*, s. 36.

⁴² F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką (w:) Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964, s. 164. Zob. też B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 36.

⁴³ Zob. B. Graczyk, *Refleksje nad kodeksem postępowania administracyjnego*, PiŻ 1959, nr 15, s. 4.

⁴⁴ M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, NP 1990, nr 7–9; G. Kuźnik, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, Katowice 1984; Z.R. Kmiecik, *Współuczestnictwo stron w postępowaniu administracyjnym*, Radca Prawny 2008, nr 2.

⁴⁵ A. Toś, *Wielopodmiotowość postępowania administracyjnego*, niepublikowana rozprawa doktorska, egzemplarz w Bibliotece Jagiellońskiej, Kraków 2003.

⁴⁶ Zob. m.in. E. Mzyk, *Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym*, materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 22–24 października 2001 r., maszynopis powielony; T. Kiełkowski, *Współuczestnictwo konkurencyjne w postępowaniu koncesyjnym*, PiP 1999, z. 11.

doręczeń, ugody czy samokontroli organu administracji). Taki stan rzeczy nie pozwala jednak sformułować ogólnych reguł dotyczących współuczestnictwa, a problemy, jakie mogą pojawić się w związku z udziałem w postępowaniu administracyjnym więcej niż jednej strony, nie są przedstawiane na szerszej płaszczyźnie teoretycznej.

Prowadzenie rozważań na temat współuczestnictwa utrudnia także fakt, iż polski kodeks postępowania administracyjnego oraz inne regulacje procesowe (jak ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), mimo że zawierają przepisy odnoszące się do poszczególnych aspektów i konsekwencji procesowych udziału w postępowaniu dwu lub więcej stron, jednak ani nie formułują samej definicji, ani nie określają możliwych typów współuczestnictwa (inaczej niż w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.). Jak jednak słusznie zauważył F. Tezner (zresztą na rok przed kodyfikacją austriackiej procedury administracyjnej), „nie było takiej epoki, w której pod każdym względem ustawa sprostałaby potrzebom rozwoju”⁴⁷.

7. Atrakcyjność podjętego tematu wynika z jednej strony z potrzeby wypełnienia pewnej luki w literaturze przedmiotu, w której brak było do tej pory monograficznego opracowania tego tematu. Z drugiej zaś strony o wyborze przesądziły względy merytoryczne. Wzrasta bowiem obszar dziedzin prawa administracyjnego, w których mamy do czynienia ze sprawami administracyjnymi oddziałującymi na interesy prawne dwóch lub więcej podmiotów. Niejako tradycyjny już przykład udziału w postępowaniu więcej niż jednej strony, na który w 1896 r. powołuje się F. Tezner⁴⁸, czyli stosunki sąsiedzkie w prawie budowlanym, są obecnie tylko jedną z wielu sytuacji, w której w postępowaniu mamy do czynienia z wielością stron. Inną jeszcze przyczyną uzasadniającą celowość analizy określonych problemów związanych z konstrukcją współuczestnictwa jest także ich doniosłość praktyczna: problemy pojawiające się w związku z udziałem w postępowaniu dwu lub więcej stron są często odmiennie rozstrzygane przez sądy administracyjne.

⁴⁷ F. Tezner, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden. Kritisch-systematisch erörtert auf Grund der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*, Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Band VI, Leipzig und Wien 1924, s. 133.

⁴⁸ F. Tezner, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, s. 92.

8. Niniejsza książka jest dla mnie niezwykle ważna, gdyż lata pracy nad nią były jednocześnie okresem ciężkiej, codziennej walki ze straszną chorobą. Znaczna część książki powstała w bardzo trudnych warunkach; jeszcze rok temu nie wierzyłam, iż w ogóle uda się ją ukończyć. Mimo to praca nad nią, pochłaniająca uwagę, wymagająca skupienia i wewnętrznego wyciszenia, pozwalała chociaż na chwilę zapomnieć o paraliżującym strachu, dzielniej znosić codzienną walkę z bólem i żyć nadzieją, że wszystko „będzie dobrze”.

Chciałabym podziękować osobom, które w tym trudnym okresie okazywały mi pomoc w walce z chorobą. Przede wszystkim chcę wyrazić wdzięczność: **dr. n. med. W. Rogowskiemu** z Kliniki Onkologii AM w Gdańsku oraz **dr. n. med. P. Zielińskiemu** z Kliniki Neurochirurgii AM w Gdańsku, a także **dr. A. Zawadzkiemu**, Ordynatorowi Oddziału Neurologii Szpitala Miejskiego w Starogardzie Gdańskim, i wspomniałemu rehabilitantowi, **mgr. P. Bednarskiemu**.

Chciałabym również podziękować **prof. dr. hab. E. Bojanowskiemu**, nie tylko za cenne uwagi recenzyjne, lecz przede wszystkim za to, że zawsze we wszystkim okazywał mi ogromną pomoc, zawsze zachęcał do podjęcia wysiłku, a także wspierał w trudnych chwilach.

Za okazanie serca podczas mojej długiej walki z chorobą wdzięczność chciałabym wyrazić **prof. dr. hab. Z. Kmieciakowi**, **prof. dr. hab. J. Supernatowi**, **prof. dr. hab. J. Warylewskiemu**, **dr. hab. T. Bąkowskiemu**, **prof. dr. hab. D. Szpoperowi** oraz **prof. dr. hab. J. Zimmermannowi**.

Dziękuję **dr. P. Przybyszowi** i **dr. A. Korzeniowskiej** za naszą długoletnią przyjaźń. Jestem wdzięczna **A. Ambrożewicz** i **G. Pawlińskiemu** z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku za to, że „nie opuścili mnie w biedzie”.

Also I would like to thank my friend Shalini Perera and all Her Family, for Her friendship that always has made me stronger.

Dziękuję **Pawełkowi** za uśmiech i za nasze niekończące się rozmowy, które zawsze wnoszą wielką radość w moje życie. Żadne słowa nie wyrażą wdzięczności, jaką jestem winna mojej Mamie, wspomniałemu Człowiekowi.

Dziękuję także **prof. dr. hab. J. Zimmermannowi** za udostępnienie kilku niepublikowanych materiałów wykorzystanych w pracy.

Agnieszka Skóra
Gdańsk, maj 2009 r.

Rozdział 1

Zagadnienia terminologiczne

1.1. Uwagi wstępne

Uwagi przedstawione w niniejszym rozdziale mają charakter wprowadzający i ograniczają się do wyjaśnienia podstawowych zagadnień terminologicznych. Chodzi tu przede wszystkim o ustalenie, w jaki sposób termin „współuczestnictwo” rozumiany jest w nauce prawa, w tym w pierwszym rzędzie – w nauce postępowania administracyjnego. Znaleźnienie właściwej konwencji terminologicznej jest istotne przede wszystkim z tego względu, iż postępowanie administracyjne stanowi procedurę w pełni odrębną i autonomiczną, opartą na własnych, charakterystycznych zasadach.

Rozważania rozpocząć należy od określenia znaczenia terminu „współuczestnictwo” w języku powszechnym (naturalnym). Zgodnie bowiem z podstawowymi założeniami wykładni językowej, interpretację danego wyrazu rozpoczyna się od ustalenia jego znaczenia w tym właśnie języku⁴⁹. Zabieg ten wydaje się o tyle słuszny, że język prawny, będący językiem obowiązujących aktów normatywnych, jak i język prawniczy, w którym formułowane są wypowiedzi o prawie, są metajęzykami⁵⁰. Te twory leksykalne powstały w wyniku ewolucji, jakiej uległ język powszechny na drodze tworzenia precyzyjnej terminologii specjalistycznej używanej

⁴⁹ J. Jabłońska-Bonca, *Prawnik a sztuka negocjacji i retoryki*, Warszawa 2002, s. 256.

⁵⁰ Rozróżnienie języka prawnego i języka prawniczego wprowadził do teorii prawa B. Wróblewski (w:) *Język prawny i prawniczy*, PAU, Prace Komisji Prawniczej nr 3, Kraków 1948, *passim*, w szczególności s. 32–36 i s. 140. Zob. też A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 16 i 24; A. Pieniążek (w:) A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2007, s. 94–95; Z. Ziemiński (w:) S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 147–149; O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2007, s. 22–23.

przez jednostki zajmujące się problematyką regulacji życia społecznego w organizmach państwowych⁵¹.

W języku polskim „współ” oznacza pierwszy człon wyrazów złożonych wskazujący na wspólny udział, wspólne lub jednoczesne występowanie tego, co oznacza drugi człon⁵². Używa się go dla oznaczenia „wspólnictwa”, „łączności”, „zostawania razem”, „działania na spółkę”⁵³. „Współ” wskazuje więc, że ktoś wspólnie z kimś występuje w jakimś charakterze lub wspólnie z kimś wykonuje jakąś czynność⁵⁴. Natomiast „uczestnictwo” oznacza „udział”, „uczestniczenie”, „współudział”, „wspólnictwo”⁵⁵. „Uczestnik” to – wedle *Słownika języka polskiego* – „ten, kto uczestniczy w czymś, bierze w czymś czynny udział, współdziała w jakiejś akcji”⁵⁶. Zestawienie obu wyrażen (tj. „współ” i „uczestnictwo”) pozwala na stwierdzenie, że termin „współuczestnictwo” słusznie definiowany jest w języku powszechnym jako „wspólne z kimś innym uczestnictwo w czymś”⁵⁷, „uczestniczenie w czymś razem z innymi”⁵⁸. „Współuczestniczyć” to „brać w czymś wspólny udział; uczestniczyć w czymś wspólnie (razem) z innymi”⁵⁹, zaś „współuczestnik” to podmiot, który „uczestniczy w czymś”, kto „bierze w czymś udział wspólnie (razem) z kimś innym”⁶⁰. Kierując się zatem etymologią, można stwierdzić, że „współuczestnictwo” (tak jak wyrazy podobne, jak np. „współudział”⁶¹) zakłada wspólny udział w czymś przynajmniej dwóch podmiotów. Podkreślić jednak należy, że chodzi tu nie o jakikolwiek udział dwóch lub więcej dowolnych podmiotów, lecz udział podmiotów pozostających ze sobą w pewnej łączności, co wyraźnie akcentuje człon „współ”.

⁵¹ Por. O. Nawrot, *Wprowadzenie...*, s. 24. Zob. też Z. Ziemiński (w:) S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 148.

⁵² *Inny słownik języka polskiego, P–Ż*, red. M. Bańko, Warszawa 2000, s. 1057.

⁵³ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik języka polskiego*, t. VII, T–Y, Warszawa 1953, s. 748.

⁵⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. VI, Wde–Żyz, Warszawa 2007, s. 96.

⁵⁵ J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, *Słownik...*, s. 223.

⁵⁶ *Słownik języka polskiego*, wersja on-line, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=63788>.

⁵⁷ *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002, s. 1150; *Inny...*, red. M. Bańko, s. 1059; *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. V, W–Ż, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 203.

⁵⁸ *Nowy...*, red. E. Sobol, s. 1059; *Słownik...*, red. M. Bańko, t. VI Wde–Żyz, s. 99.

⁵⁹ *Słownik języka polskiego*, wersja on-line, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=67264>; *Nowy...*, red. E. Sobol, s. 1050.

⁶⁰ *Słownik języka polskiego*, wersja on-line, <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=67265>.

⁶¹ Wyraz „współudział” jako synonim terminu „współuczestnictwo” podaje m.in. *Nowy słownik języka polskiego*, s. 1059. Zob. też *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, red. S. Skorupko, Warszawa 1986, s. 225; A. Kubiak-Sokół, *Słownik synonimów*, Warszawa 2007, s. 417.

Podane tu określenie wymaga jednakże, dla potrzeb niniejszej pracy, dokonania istotnych uściśleń; na płaszczyźnie prawa należy bowiem dążyć do możliwie precyzyjnego wskazywania cech konstytutywnych desygnatów używanych nazw. Z tego względu znaczenie terminu „współuczestnictwo” w języku powszechnym stanowić może jedynie punkt wyjścia dla rozważań nad znaczeniem, jaki wyraz ten posiada w językach: prawnym i prawniczym.

1.2. Znaczenie terminu „współuczestnictwo” w nauce postępowania cywilnego

W nauce prawa termin „współuczestnictwo” (łac. *litisconsortium*, niem. *Streitgenossenschaft*) ukształtował się na gruncie nauki procesu cywilnego i używany jest na określenie sytuacji, w której w procesie cywilnym w charakterze strony występuje kilka podmiotów, tj. gdy stroną procesową nie jest jeden podmiot, lecz dwa lub więcej⁶². W tym znaczeniu termin ten występował już w rzymskim prawie prywatnym (zarówno w procesie formułkowym, jak i kognicyjnym)⁶³. We współczesnym procesie cywilnym „współuczestnictwo” oznacza występowanie obok siebie, po jednej stronie procesowej, dwu lub więcej stron⁶⁴. Stanowi ono połączenie kilku roszczeń w jednym procesie i z tego powodu nazywane jest łączeniem (kumulacją) podmiotowym, bądź podmiotowo-przedmiotowym⁶⁵. O kumulacji podmiotowej, określanej mianem współuczestnictwa materialnego, można mówić w przypadkach, gdy mamy do czynienia ze wspólnością uprawnień lub obowiązków stron, bądź gdy ich uprawnienia i obowiązki oparte są na

⁶² M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe (Istota – zakres – rodzaje)*, Warszawa 1975, s. 9–10 i cyt. tam literatura. Zob. też też (w:) T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, cz. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2007, t. I, s. 215; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 187; M. Sycho-wicz, *Wielość...*, s. 84; S. Włodyka, *Strony w procesie cywilnym (art. 55–97 i 194–198 k.p.c.)*, Materiały Szkoleniowe Centralnego Zaocznego Studium Prawa Cywilnego, Rodzinnego i Opiekuńczego, Katowice 1965/1966, s. 46.

⁶³ Zob. m.in. W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków b.d.w., s. 55; tenże, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003, s. 392 i 427; M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 64; A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne. Kompendium*, Warszawa 2007, s. 100.

⁶⁴ S. Włodyka, *Strony...*, s. 46; M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007, s. 212.

⁶⁵ *Ibidem*.

tej samej podstawie prawnej i faktycznej. Do powstania współuczestnictwa dochodzi jednak także w wyniku połączenia – w jedynym postępowaniu – dwu lub więcej spraw cywilnych. W nauce procesu cywilnego mówi się wtedy o współuczestnictwie formalnym. Rozróżnienie współuczestnictwa materialnego i formalnego odnosi się do samej przyczyny (źródła) powstania współuczestnictwa, tj. między stronami istnieją więzi (zależności) materialnoprawne (współuczestnictwo materialne), bądź jedynie zależności formalne, wyrażające się w „podobieństwie” podstawy prawnej i faktycznej (współuczestnictwo formalne)⁶⁶.

Na gruncie procedury cywilnej termin „współuczestnictwo” jest terminem ustawowym o określonej treści⁶⁷. Legalną definicję współuczestnictwa materialnego i formalnego w polskim procesie cywilnym formułuje art. 72 § 1 k.p.c. Zgodnie z jego treścią, „kilka osób może w jednej sprawie występować w roli powodów lub pozwanych, jeżeli przedmiot sporu stanowią:

- 1) prawa lub obowiązki im wspólne lub oparte na tej samej podstawie faktycznej i prawnej (współuczestnictwo materialne);
- 2) roszczenia lub zobowiązania jednego rodzaju, oparte na jednakowej podstawie faktycznej i prawnej, jeżeli ponadto właściwość sądu jest uzasadniona dla każdego z roszczeń lub zobowiązań z osobna, jako też dla wszystkich wspólnie (współuczestnictwo formalne)”.

W procesie cywilnym powszechnie przyjęte jest także rozróżnienie współuczestnictwa czynnego (występującego po stronie pozwanej), biernego (po stronie powodowej) i mieszanego (po obu stronach procesowych), uzasadnione pozycją zajmowaną przez współuczestników po określonej stronie procesu⁶⁸. Wyróżnia się także współuczestnictwo pierwotne (istniejące od chwili powstania procesu) i następcze (powstające w trakcie procesu, zwykle jako rezultat konkretnych czynności procesowych)⁶⁹, jeżeli za punkt wyjścia przyjęty zostanie moment powstania współuczestnictwa. Ponadto – w zależności od podmiotu inicjującego powstanie współuczestnictwa – mówi się o współuczestnictwie z woli powoda oraz z woli sądu⁷⁰.

⁶⁶ Zob. w szczególności M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo...*, s. 40 i n.; S. Włodyka, *Strony...*, s. 47–49.

⁶⁷ M. Sychowicz, *Wielość...*, s. 85.

⁶⁸ M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo...*, s. 25–28; tejsze (w:) T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks...*, s. 216; S. Włodyka, *Strony...*, s. 46; M. Uliasz, *Kodeks...*, s. 212.

⁶⁹ M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo...*, s. 28–30; S. Włodyka, *Strony...*, s. 52.

⁷⁰ M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo...*, s. 34–39.