Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

ARTYKUŁY
Studenckie Zeszyty Naukowe 2019, Vol. XXII, nr 40
DOI: 10.17951/szn.2019.22.40.109-125

Mateusz Podhalicz
Uniwersytet Łódzki
m.podhalicz@onet.eu

„Administracja III generacji i partycypacja społeczna – rozwój pojęcia uczestnictwa w procesie administracyjnym"

„III generation administration and social participation – evolution of the notion of participation in administrative procedure"

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie teoretycznych i koncepcyjnych ram stworzenia systemu współpracy między administracją i administrowanymi – tj. administracji III generacji oraz przykładów stosowania takich rozwiązań w praktyce porządków prawnych Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych. Analiza ta będzie punktem wyjścia dla oceny, czy na gruncie prawa polskiego, rozwiązania te mogą zostać przyjęte, a być może nawet rozwijane. Między innymi konieczna będzie odpowiedź na pytanie, czy przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego, mimo niedawnej nowelizacji, a w szczególności przepisy dotyczące statusu strony, nie stanowią balastu historycznego, który utrudnia lub uniemożliwia stworzenie współpracy między podmiotami prywatnymi a administracją publicznej.

Słowa klucze: Administracja III generacji; good governance; strona w postępowaniu administracyjnym

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu będzie nakreślenie głównych kierunków rozwojowych prawa procedury administracyjnej w zakresie uczestnictwa stron w procesie oraz ich uprawnień, które to elementy podlegają dynamicznym zmianom. Głównymi katalizatorami rozwoju, są z jednej strony: dynamiczny rozwój doktryny prawa administracyjnego oraz coraz szersze uwzględnianie praw człowieka w zakresie procedury administracyjnej, a z drugiej – rozwój organizacji supranarodowych, które promują skuteczanie nowe wzorce publicznego zarządzania. Następnie, dokonana zostanie krótka prezentacja konkretnych regulacji, świadczących o rozwoju pojęcia strony w postępowaniu. Wreszcie, poczynione ustalenia zostaną przeciwstawione

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

obecnie obowiązującym polskim regulacjom, w szczególności artykułowi 28 Kodeksu Postępowania Administracyjnego z roku 1960. Poddane pod wątpliwość zostanie, czy regulacje polskie są adekwatne w obliczu zmieniającego się paradygmatu administrowania oraz funkcji państwa, a szczególnie rozwoju europejskiego prawa administracyjnego. Odpowiadając na tak postawione pytania, konieczne będzie także wskazanie na na możliwe nowe rozwiązania prawne, które mogłyby zbliżyć polskie rozwiązania ustawowe do nowych realiów administrowania publicznego – jeżeli obecne normy okażą się niewystarczające.

TŁO HISTORYCZNE

Wydaje się, że iż jedną z głównych, genetycznych funkcji prawa była w przeszłości funkcja gwarancyjna. Od uwieńczonych trudem zmagań o spisanie Prawa XII tablic, aż po czasy najnowsze prawo prawo miało oferować ochronę określonym grupom społecznym. Wskazuje się również na takie pochodzenie pierwszych norm prawa administracyjnego[1], pierwotnie składającego się z norm negatywnych. Normy te miały ustalać procedury i strzec poddanych, a wkrótce obywateli, przed samowolnymi działaniami administracji, które znamy chociażby z tocquevillowskiej narracji o czasach poprzedzających Rewolucje Francuską, kiedy to rządy we Francji sprawowała niewielka grupa wszechwładnych intendentów[2]. Prawo miało chronić przed samowolą administracji, czego refleksy znajdujemy wciąż w ustawodawstwach[3]. Z drugiej strony, prawo administracyjne służyło w celu ochrony różnorakich interesów państwa (takich jak władztwo nad ziemią, nad złożami itd.) – państwo miało bowiem możliwość reglamentowania swoich zasobów – zwykle za pośrednictwem swoich przedstawicieli, którzy wydawali „decyzję administracyjną" udostępniając dany zasób poddanym, lub odmawiając im go. Warto zwrócić uwagę, że w tym zakresie, prawo administracyjne interesowało się co do zasady jedynie ochroną interesów ośrodka władzy, a tym samym nie wykazywało proaktywnej postawy regulacyjnej, w stosunku do dziedzin życia społecznego, które nie dotyczyły bezpośrednio interesu państwa. Podsumowując, można zatem powiedzieć, że prawo administracyjne pełniło do XIX w. – co do zasady funkcję gwarancyjną – i to podwójnie, ponieważ z jednej strony stwarzało bowiem ochronę praw i gwarancję

[1] R. B. Stewart, Administrative Law in the Twenty-first century, NY University Law Review 2003, s. 438.

[2] A. Tocqueville, *Dawne rządy i rewolucja,* Kraków 2007, str. 44.

[3] Por. Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, 1 BvR 253/56, z 16.01.1957, BVerfGE 6, p. 32 (36); „Wolność w rozumieniu art. 2 GG wskazuje, że zachowane jest prywatna sfera wolna od działania władzy publicznej).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

dla poddanych/obywateli, a z drugiej stanowiło zrąb monokratycznej (względnie oligarchicznej) władzy osoby lub osób, które tę władze w państwie sprawowały.

Drugi etap rozwoju prawa administracyjnego należy wiązać ze zmianą postrzegania funkcji państwa. Wydarzenia wieku XX wykazały nieskuteczność modelu państwa minimum, jakie funkcjonowało do wieku XIX, wspierane przez zasadę leseferyzmu. Jeżeli chodzi o punkt zwrotny, na gruncie amerykańskim wskazuje się na wprowadzenie reżimu *New deal*[4], w konsekwencji Wielkiego Kryzysu lat trzydziestych. Pod wpływem ekonomicznych teorii J.M.Keynesa i admistracyjnoprawnych Jamesa Landesa, Stany Zjednoczone weszły na nowy tor regulacji administracyjnoprawnej – w wielkie mierze opartych na normach pozytywnych i szczegółowych, stawiających sobie za cel unormowanie wszelkich istotnych dziedzin życia społecznego. Na gruncie europejskim analogiczna zmiana prawa administracyjnego zaszła, jak się wydaje mniej gwałtownie, lecz nie mniej skutecznie, wraz z wprowadzeniem w życie nowego ideału państwa opiekuńczego. Ze względu na niedoskonałości tego drugiego modelu administrowania państwem oraz rozwój cywilizacyjny, podnosi się w nauce prawa administracyjnego, iż nadszedł kolejny punkt zwrotny, który przybliży administrację nowym ideałom demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego, a także usunie wady typowe dla modelu regulacyjnego.

KONCEPCJA GENERACJI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Podstawą teoretyczną moich rozważań będzie syntetyczny model kolejnych etapów rozwoju procedury administracyjnej, zaproponowany przez J. Barnesa[5]. Rozwój ten jest naturalnie zbieżny z zakreślonym powyżej rozwojem prawa administracyjnego *sensu largo,* tzn. także rozwój procedury administracyjnej można podzielić na trzy główne etapy: dwie klasyczne generacje oraz trzecią *in statu nascendi*. Zanim przejdę do ich scharakteryzowania, pewna uwaga wydaje sie być istotna. Otóż Barnes nie sugeruje, jakoby jedna generacja zastępowała poprzednią[6] – przeciwnie – ewolucyjny model Barnesa zakłada trwałość poprzednich rozwiązań, wzbogacanych wraz z tworzeniem nowych generacji, o nowe funkcje i zadania administracji, lub modyfikowanych w pewnych dziedzinach.

Pierwszą generację nazywa Barnes korzystając z terminologii *US Administrative Procedure Act (APA)*, procedurą adjudykacji, tj. procesu prowadzącego do wydania indywidualno konkretnej decyzji, która w europejskim prawie kontynentalnym, nazywa się aktem administracyjnym. Do zakresu procedury pierwszej

[4] R.B. Stewart, *op. cit.*, s. 440.
[5] J. Barnes, *Transforming adminstrative procedure,* Yale 2009, s.4.
[6] J. Barnes, *ibidem*, s. 4.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

generacji należą decyzje związane z wydawaniem licencji, pozwoleń – ich celem jest skrupulatne określenie stanu faktycznego, dokonanie subsumpcji i oraz zastosowanie przepisów. Celem całej procedury jest wydanie końcowej decyzji. Organy administracji są silnie zhierarchizowane i podległe zależnościom służbowym. Gwarancje prawne chronią obywateli, lecz jest to ochrona jedynie *ex post* i celem unormowań jest zaledwie legalność. Co istotne, wiekszość działań proceduralnych podejmowanych jest przez powołane organy *ex officio*, natomiast działania stron są ściśle określone i w swoim zakresie ograniczone. Zakres informacji i kontaktów ze społeczeństwem podlega ścisłym ograniczeniom, w celu ograniczenia odpowiedzialności organów administracji. W procedurze administracyjnej pierwszej generacji jednostki prywatne są objektami decyzji, z którymi mogą albo zgodzić się lub nie, a działanie administracji nie jest proaktywne (co znaczy, że administracja nie starała się regulować nowych dziedzin życia społecznego, a jedynie chronić podstawowe interesy państwa – pozostawiając obywatalom w pozostałym zakresie „wolną rękę". Należy podkreślić, że ta generacja procedury była i w Europie kontynentalnej nadal pozostaje zasadniczą istotą postępowana administracyjnego, co wyraża się w stanowisku wielu członków doktryny, szczególnie Otto Meyera, iż akt administracyjny (Verwaltungsakt) jest pojęciem centralnym dla prawa administracyjnego[7].

Celem procedury administracyjnej drugiej generacji jest tzw. „rulemaking process", czyli w swoim charakterze działanie odwrotne niż przewidziane dla norm pierwszej generacji. Jak wspomniano, nadanie takiej funkcji prawu administracyjnemu związane było z reorientacją działalności państwa. Wydarzenia ekonomiczne w latach trzydziestych przekonały wiele osób, iż państwo musi być aktywne w swojej roli, a administracja nie może ograniczać się jedynie do wykonywania ustaw. Przeciwnie administracja państwa powinna aktywnie zarządzać większością dziedzin życia i koordynować ich rozwój. Taki cel stawiany administracji wymagał stworzenia nowej procedury, która mogłaby sprostać nowym wymaganiom – procedury zuniformizowanej. Kolebką tej nowej metody były Stany Zjednoczone, gdzie została sformułowana przez wspomnianego już J. Landisa (doktryna *regulatory managerialism)*. W początkach istnieniach procedur II generacji, a zatem w okresie implementacji *New Deal* stawiano na udział ekspertów w tworzeniu prawa, nie inaczej zresztą w latach późniejszych w Europie kontynentalnej. Kongres utworzył wiele wyposażonych w dyskrecjonalne władze agencji – organów administracji publicznej, które miały dokonywać kompleksowych regulacji podległych sobie dziedzin. Jednakże wylansowana przez Landisa nowa koncepcja, została skompromitowana w ciągu kolejnych dwudziestu lat, jako nie spełniająca demokratycznych standardów. Podnoszono, że udział, a nawet informacja, dostępne obywatelom są bardzo skąpe, co w obliczu dynamicznego rozwoju koncepcji praw człowieka

[7] R. Schmidt de Caluwe, *Der Verwaltungsakt in Otto Meyers Lehre*, Tübingen 1999, s. 12.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

i obywatela oznaczała konieczność modyfikacji dotychczasowego podejścia. Jej przejawem było pojawienie się *hard-look doctrine*[8]*,* tj. poddaniu pod ścisłą kontrolę sądów działań agencji. Zgodnie z nią, jeżeli sąd *„poweźmie przekonanie, w szczególności ze względu na niebezpieczne sygnały, iż agencja nie poddała najważniejszych problemów należytej uwadze",* federalne sądy, mocą *APA,* mają prawo unieważnić taką decyzję. Do doktryny *hard-look* często odwoływali się obywatele, tym samym sprawiając, że agencje stały się zostały niejako zmuszone do wzięcia pod uwagę stanowisk rozmaitych grup interesu, z którego to powodu, ów zmodyfikowany model nazwano[9] *Modelem Reprezentacji Interesów"*[10].

Interesujące jest, że na gruncie europejskim, w szczególności w prawie niemieckim nie przyjęto analogicznego rozwiązania do amerykańskiej doktryny *hard-look.* Głowną przyczyną jest znacznie mniejsza autonomia egzekutywy w tworzeniu praw. Na tę sytuację złożyły względy historyczne (np. świeże wspomnienie systemu faszystowskiego), a także, analogiczna do polskiej, zasada demokratycznego państwa prawa, wraz z tzw. teorią *Legitimationskette* – tzn. że pełną odpowiedzialność za prawo powszechnie obowiązujące ponosi emanacja demokratycznego społeczeństwa, tzn. Parlament. Granice rozporządzeń (*Rechtsverordnungen)*, tak jak w prawie polskim są ściśle ograniczone, w związku z czym przez długi czas nie wymagało się konsultacji społecznych, a nawet uznawano je za sprzeczne za zasadami konstytucyjnymi[11], jako że mogą one wyrażać nie interes publiczny, lecz czysto partykularny[12]. Obecnie jednakże, nowoczesne statuty zakładają konsultacje społeczne (np. w regulacjach niemieckich istnieje obowiązek wysłuchania zainteresowanych)[13], jednakże nie w celu uzyskania dodatkowej legitymacji, lecz w celu usprawnienia działań prawodawczych. Co więcej, także niezależne agencje rządowe, mimo iż brak w ich statutach podobnych obowiązków, coraz częściej odwołują się do partycypacji społecznej w swych działaniach, co obrazuje pewne zbliżanie się do modelu amerykańskiego – zgodnie zresztą z opinią Niemieckiego Trybunału Federalnego, iż w czasie procesu tworzenia prawa, można dowolnie decydować kogo włączyć weń włączyć.[14]

---

[8] Por. opinie Sędziego Leventhala, w sprawie *Greater Boston Television Corp. v. FCC, 444 F.2d 841, 851–2 (D.C. Cir.).*

[9] R.B. Stewart, *op. cit.*, s. 441.

[10] Por. § 553 APA, tzw. prawo do komentarza, które gwarantuje, że podczas delegowania uprawnień, musi być to ogłoszone publicznie, a także, że wszelkie relewantne komentarze muszą być wzięte pod uwagę.

[11] H. Pünder, *German Administrative Procedure in a Comparative Perspective,* NY University, Jean Monnet Working Paper 26/13, New York 2013, s. 9.

[12] Por. Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, BVerfGE 66, s. 82.

[13] Np. tzw. *Anhörung beteiligter Kreise*, Hans Schneider, *Gesetzgebung*, 1982, p. 150; Rose -Ackermann (note 5), p. 61, za: H. Pünder, *op. cit.*

[14] Por. Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, 1 BvR 148/75, z 08.07.1976, BVerfGE 42 (1976), p. 191 (205).

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

Następnym etapem rozwoju amerykańskiego modelu *rule-making procedure* było poddanie działań agencji ściślejszej kontroli za pomocą *Executive Order No. 12,291* wydanego przez Ronalda Reagana[15]. Istotą regulacji, na której straży stanęła nowo utworzona agencja *OMB (Office of Management and Budget)*, było nowe podejście oparte na zasadach rachunku ekonomicznego oraz prognozowania za pomocą metod ilościowych, które to nowe koncepcje miały zdyscyplinować działania agencji. Jednocześnie wciąż respektowana miała być zasady reprezentacji interesów społecznych. *Executive Order No. 12,291* w miarę upływu czasu dostosowywany i zmieniany, przyniósł istotną jakościową zmianę, a także okazał się efektywniejszy niż poprzednie systemy kontroli administracji. [16]

Obecnie wskazuje się na nadmierne obciążenie administracji publicznej w Stanach Zjednoczonych. Wydaje się, że symptomatyczna i prorocza jest wypowiedź prezydenta USA Billa Clintona: „*We are recognizing that the pendulum has swung too far, and that we have to rely on the initiative, the creativity, the determination and the decision making of people at the State and local level to carry much of the load for America as we move into the 21st century.*" [17]

Mimo wciąż pozostających w mocy udoskonaleń procedury *New Deal*, które wymieniono wyżej, silnie zbiurokratyzowana struktura agencyjna stara się bezskutecznie zorganizować wszystkie możliwe dziedziny życia społecznego, co nie tylko generuje koszty, ale też wykazuje nieskuteczność tradycyjnego pojmowania procedury administracyjnej, jako bilateralnego stosunku opartego na zasadzie nierówności, rozkazu oraz kontroli. Procedury rządowe ustala się bardzo długo i równie długo implementuje, a ich skuteczność jest poddawana pod wątpliwość[18] (co skulminowało się w ramach *tzw. debate on deregulation)*. Nieskuteczność tych metod może leżeć w tym, że także procedura II zorientowana jest na wydanie decyzji kończącej, nie zaś na sprawowaniu pieczy nad całym cyklem administracyjnym, co pozwoliłoby na usprawnianie metod oraz stworzenie organicznego związku administracji z obywatelami. Druga generacja norm nie przewiduje niestety szerokich metod partycypacji społecznej (z wyjątkiem amerykańskiej wersji *interest representation,* która jak wykaże stanowi częściowy refleks w stronę procedury III generacji), ani szerokiej kontroli skutków działań administracji *ex ante.* Tak jak w przypadku procedury I generacji, pozostaje ona silnie shierarchizowana,

[15] R.B. Stewart, *op. cit., s. 44.*

[16] *Federal Administrative Procedure Sourcebook*, red. W. F. Funk, Chicago 2008, s. 223.

[17] W. J. Clinton, *Przemówienie prezydenta na łączącej sesji Kongresu (23.01.1996*), [w:] 32 Weekly Compilation of Presidential documents 90, 90 (1996), za: O. Lobel, *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought,* Minnesota Law Rewiev Listopad 2004, str. 274.

[18] Por. M. Carde, *Can Bambi Ride Herd over Godzilla – The Role of Executive Oversight in EPA's Rulemaking for the Waste Isolation Pilot Plant*, 36 Nat. Resources J. 643 (1996) w HeinOnline, gdzie autorka wskazuje na nieskuteczność działań OMB.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

nietransparentna, a także nieautonomiczna w zakresie swojego działania, jako że sprowadza się jedynie do wykonywania odgórnych dyrektyw, zamiast opierać swoją działalność wypracowaną w ramach dialogu z partnerami społecznymi.

Powyższym zagadnieniom poświęcono dużo miejsca, aby wskazać na niedoskonałości klasycznych procedur administracyjnych w niektórych aspektach oraz kierunek w jakim szeroko rozumiana reforma, wprowadzenie procedury trzeciej generacji, powinna zmierzać.

III GENERACJA PROCEDURY KONCEPT TEORETYCZNY, MOŻLIWOŚCI IMPLEMENTACJI

Niejako w opozycji do przedstawionego powyżej paradygmatu wskazuje się na istniejącą alternatywę. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej niedociągnięcia klasycznych modeli, charakteryzujących się wyraźną polaryzacją ról, z „rozkazującym suwerenem" na jednym biegunie oraz podporządkowującym się obywatelem z drugiej, nowa procedura administracji, tzw. procedura trzeciej generacji ma transcendować ten podział tworząc sieć komunikacji, opartej raczej na zasadzie horyzontalnej komunikacji, aniżeli na wertykalnym procesie *command and control*.

Warto wskazać na prawdopodobne przyczyny przeżycia się klasycznych modeli procedury administracyjnej i w konsewkencji konieczności wprowadzenia zmian. Podkreśla się równeczesne działanie czynników węwnętrznych w samym systemie prawa, a także czynników egzogenicznych. Poczynając od czynników egzogenicznych, należy przypomnieć, iż *New Deal* został stworzony w diametralnie innych warunkach społeczno-gospodarczych. Amerykańscy badacze podkreślają, iż w tamtych czasach istniał społeczny popyt na porządek, uniformizm i pewność (również efekt chaotycznych czasów kryzysu ekonomicznego).[19] Jednakże współczesne społeczeństwo i warunki w których funkcjonuje zdają się być zbyt złożone, zbyt zmienne, aby można było stworzyć uniwersalną regulacje na pasującą na „wszystkie rozmiary". W obliczu zmian światopoglądowych, globalizacji, nowych modeli produkcji, imigracji, ponadnarodowej ekonomii oraz rozwoju technologii wraz z powstaniem tzw. cyberdemokracji, jest bardziej niż pewne, iż prawo musi się dostosować do owych zmian. A. Giddens podkreślał, że trwa proces przejścia od znanej w XX w. uporządkowanej nowoczesności do jej zradykalizowanej wersji.[20] Badacze administracji europejskiej, którą nierzadko określa się jako procedurę administracyjną trzeciej generacji, podkreślają, że receptą na powyższe wyzwania jest stworzenie systemu elastycznego, który promuje samokontrolę i samodzielność

[19] O. Lobel, *op. cit.,* s. 279.
[20] A. Giddens, *Consequences of modernity,* Stanford 1990, s. 50–52.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

obywateli, skierowanych na samowystarczalność, miast rozwiniętych i imperatywnych norm prawnych. [21]

Jeżeli chodzi o czynniki endogeniczne, to obecną sytuację można wyjaśnić na przy pomocy teorii autopoietyczności prawa G. Tübnera, który uznawał, za B. Luhmanem[22], iż prawo tworzy osobny system, wyodrębniony od nieskończenie złożonego środowiska, służąc w pewnym sensie jego uproszczeniu. Wyodrębniony system dokonuje selekcji informacji, które jednak nie stają się jego elementami konstrukcyjnymi, z czego wynika, że system pozostaje autonomiczny (tj. operacyjnie zamknięty) – co paradoksalnie prowadzi do większej otwartości systemu na nowe dane[23]. Zasadą sformułowaną przez G. Tübnera jest swoista ewolucyjność systemu, który w ramach odnawiania się (*autopoiesis)* usuwa elementy zbędne, zwiekszając operacyjne zamknięcie systemu. Podległe takim zmianom prawo, ma się stać nowym stadium ewolucyjnym, zwanym *prawem refleksowym*, którego funkcją będzie łączenie i komunikacja między innymi zamkniętymi systemami społecznymi (polityka, ekonomia), które jak można wskazać, w fazie odpowiadającej procedurze drugiej genereacji, są albo niedostatecznie albo przesadnie zniekształcane przez system prawa, w taki sposób, iż dochodzi do nierównowagi.[24] Z teorii systemów, a zatem, wg jej zwolenników z samej natury prawa wynika konieczność dostosowania się do nowych warunków społecznych, tj. takich w których prawo nie jest ani służebne wobec polityki i ekonomii, ale też nie dąży do ich podporządkowania.

Barnes wskazuje[25], iż drogą do takiego sytuacji jest stworzenie nowej procedury administracji, tj. procedury trzeciej generacji, miała by być nie indywidualno-konkretna decyzja, czy służebna ustawom regulacja, lecz kreatywna i autonomiczna *public policy*, czyli kompleksowe rozwiązanie służące realizowaniu interesu publicznego, na równi i we współpracy z partnerami społecznymi. Co interesujące, Barnes zakłada zarówno uleastycznienie funkcjonowania procedury administracyjnej, wraz z wprowadzaniem nieformalnych zasad działania, ale także objęcie wszystkich, także nieformalnych działań administracji i działań prywatnych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, pewnym zbiorem zasad i dyrektyw

[21] D.J. Fiorino, *Rethinking environemental regulation: perspectives on law and governance,* Harvard Environmental Law Review, Vol. 23(2); 441 – 469; p. 29 „*Where society demands flexibility and dynamism, the state offers bureaucracy and rules. Where society requires legal instruments that are almost self-implementing, the state builds an elaborate oversight apparatus. While societies need a legal system that induces self-reflection toward "sustainable" behavior, the state maintains a legal strategy of forcing desired behavior from outside the firm, through threats of exposure and punishment."*

[22] N. Luhman, *The autopoiesis of social systems,* [w:] *Sociocybernetic Paradoxes: Observation, Control and Evolution of Self,* New York 1986.

[23] G. Tübner, *Introduction to autopoietic law,* Berlin 1987, s. 4–20.

[24] O. Lobel, *op. cit.,* s. 283.

[25] J. Barnes, *Transforming administrative procedure,* Yale 2009, s.12.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

(tzw. pojęcie dobrej administracji). Procedura III generacji ma służyć działalności proaktywnej i nastawionej na działania *ex ante* oraz osiągnięciu najlepszych efektów (a więc nie ma jedynie gwarantować legalności). Obywatele mają brać czynny udział w tworzeniu prawa, czemu służy stała komunikacja między władzą a obywatelami. Szczególnie istotnym wydaje się odwoływanie się przez J. Barnesa w swojej analizie do koncepcji *good governance*.

W nauce prawa administracyjnego *governance* określa się po pierwsze jako sposoby wyboru działania administracji i jej kontrolowania, następnie jako efektywność działań administracji, a wreszcie jako szeroko rozumiany układ relacji między państwowymi instytucjami, a obywatelami.[26] *Good governance* musi spełniać następujące kryteria (wypracowane m.in. przez MFW oraz Bank Światowy): legalność, odpowiedzialność, przewidywalność, efektywność, wydajność, transparencja, partycypacja oraz spójność[27]. Trudno nie zauważyć, że są to te same zasady, które J. Barnes unzał za podstawę procedury III generacji. Przewidziane w niej formy działania administracji mają działać, wg wymienionych powyżej zasad, dążać w praktyce do ich urzeczywistnienia w życiu społecznym, co jest koncepcją spójną z wcześniej zaprezentowanym ujęciem Tübingena dot. doskonalenia się autononomicznych systemów społecznych.

Po zaprezentowaniu ujęć teoretycznych warto dokonać pobieżnej analizy, jak te rozmaite teorie przekuwane są na praktykę działań administracyjnych w zakresie zwiększonej partycypacji parnterów społecznych. W tej części, a zatem przed przyjrzeniem się rozwiązaniom w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, szczególnie w świetle jego nowelizacji z roku 2017, przedstawiony zostanie wpływ teorii procedury III generacji na modele administrowania w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej (uznawanych za pionierów w dążeniu do *good governance)*.

W USA wskazuje się na dwie główne możliwości przezwyciężenia przeciążenia administracyjnego odnotowanego w ostatnich latach.[28] Pierwszą z metod, bardziej inkorporującą wyżej opisane ideały jest tzw. sieć *government-stakeholder* lub *negotating rulemaking*, zaproponowana już w latach osiemdziesiątych przez P. Hartera.[29] Metodę tę, choć niepowszechnie uznawaną za skuteczną[30], przyjął Kongres w *Negotiated Rulemaking Act* z 1990, a następnie wykorzystano ją w wielu istotnych regulacjach. Dla przykładu, w roku 1996 powołano do życia MSWG (*Multi-State Working Group),* tzn. konferencje biznesmenów oraz organizacji non-profit, które miały dyskutować nowe narzędnia w ramach polityki środowiskowej rządu (tzw.

---

[26] *Governance matters,* red. D. Kauffman, World Bank, Washington 1999, s. 5.

[27] M. Cheshmedzhieva, *The right to good administration,* American International Journal of Contemporary Research.

[28] R. Stewart, *op. cit.*, s. 445

[29] P. Harter, *Negotiating Regulations: A Cure for Malaise;* za: O. Lobel, *op. cit.,* s. 298

[30] C. Coglianese, *Assessing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A Response to Philip Harter,* New York University Environmental Law Journal, Vol. 9, No.2, Nowy Jork 2001

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

rulemaking pod nadzorem administracji). Następnym przykładem jest oparty na zasadzie współpracy agencji oraz jednostek sektora prywatnego, kompromisowy system dostarczania usług medycznych (skądinąd kontrowersyjny w świetle reformy B. Obamy) program *Medicaid* i *Medicare.* Wydaje się jednak, że najciekawszym przykładem jest działalność administracji w ramach *Endangered species act.* W ramach tej regulacji, agencje rządowe działały w sposób aktywny, jako moderator rozmów lokalnych partnerów społecznych, tj. lokalnych samorządów, przedstawicieli biznesu, a także osób prywatnych, w celu określenia, które z zwierząt zasługują na ochronę i w jakim zakresie. Oczywiście wyniki tych ustaleń kontrolowane były i moderowane przez administracje, tak aby nie doszło do rezultatów sprzecznych z prawem. Tym nie mniej, taki rodzaj tworzenia powszechnie obowiązujących regulacji wydaje się być znaczącym postępem w stosunku do tzw.*rule-making process,* z dwóch powodów. Po pierwsze, ogół zaangażowanych indywidualnych podmiotów dysponuje kolektywnie większym zasobem informacji, aniżeli jakikolwiek organ administracji – a zatem wykorzystanie tych informacji znacząco przyspiesza proces tworzenia prawa oraz redukuje ryzyko błędu wynikającego z asymetrii informacji po stronie organu. Po wtóre, osoby zainteresowane (*stakeholders)*, jako że biorą udział w tworzeniu wiążących je norm, są bardziej skłonne do ich internalizacji, niż gdyby normy były niejako oktrojowane przez organ administracji.[31]

Drugim sposobem, diametralnie innym w swoich założeniach, a także w ogóle eliminującym kwestie ograniczonej legitymacji w procesie administracyjnym jest system ekonomicznych zachęt. Występuje on w przypadku w przypadku handlu pozwoleniami, podatkami ekologicznymi, również w pewnym zakresie opieką medyczną. System przesuwa ciężar działań na jednostki prywatne, wymaga od nich konkurencyjności, a jedyną metodą pozytywnej regulacji jest ustalenie cen – jednostek emisji, jednostek podatków ekologicznych. Rola państwa sprowadza się prócz tego do kontroli procesu przetargów i ich implementacji.[32] Zachodzi ogromna różnica między tym modelem, a bilateralnym stosunkiem między władzą oraz będącym obiektem jej decyzji obywatelem. Jednocześnie wg przedstawicieli ekonomicznej analizy prawa jest to także sposób administrowania, który cechuje się większą efektywnością, niż tradycyjny model[33].

W przypadku Unii Europejskiej podnoszono przez długi czas wiele wątpliwości związanych z demokratyczną legitymacją europejskiej administracji. Wskazywano na nietransparentność działania systemu Komitetów Unii Europejskiej

[31] D. Hyatt, N. Berente, *Substantive or Symbolic Environmental Strategies? Effects of External and Internal Normative Stakeholder Pressures,* Wiley Online Library 2017.

[32] R. Stewart, *op. cit.*, s. 452.

[33] W. Janoska, *The other side of the coin – The privatization phenomenon and realization of public welfare in a Single European Health Care System? A sketch from the perspective of the economic theory of law* [w:] *Crisis Aftermath: Economic Policy Changes in the EU and its Member States Conference Proceedings,* Szegeda 2012, s. 391–393.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

(zauważmy, że zarzuty przypominają, te adresowane względem agencji w USA w latach sześćdziesiątych). W konsekwencji tego oraz zarzutów nepotyzmu i korupcji, w nieformalnych stosunkach z grupami interesu, wydano *White paper on European Governance*. Wskazuje się obecnie na tendencje Komisji Europejskiej do zapraszania do dialogu wielu partnerów społecznych (NGO's, grup ekspertów, przedstawicieli korporacji) i tworzenia sieci komunikacji, co nie tylko zwiększa efektywność działań (jako że Komisja ma bardziej ograniczone zasoby informacji, niż bliższa sprawom krajowym administracja państw członkowskich), ale również przydaje legitymacji demokratycznej aktom Komisji. Proces komunikacji odbywa się w ramach Otwartej Metody Koordynacji. Badacze podkreślają, iż takie sieci porozumień w pewnym sensie tworzą się spontanicznie i z reguły nie zależą od formalnych czynników, a zatem mogą okazać się dyskryminujące i niedemokratyczne. Należy jednak podnieść, iż wraz z naświetlaniem tych problemów, Komisja stara się otwierać na wszelkie grupy społeczne[34]. Można powiedzieć, że *Otwarta Metoda Koordynacji* jest metaprocedurą III generacji. W dalszej kolejności postaram się wskazać na przykładach szczegółowych już regulacji *sui genereis* procedurę administracyjną, charakterystyczną dla europejskiego prawodawstwa w zakresie partycypacji społecznej.

Pierwszą regulacją, którą chciałbym pokrótce omówić jest REACH[35], tj. rozporządzenie wydane w 2007 r. Regulacja ta, dotycząca rejestracji chemikaliów, miała na celu stworzenie bazy danych używanych w Europie substancji chemicznych, a w razie potrzeby odnalezienie i wyeliminowanie tych, które okażą się szkodliwe dla zdrowia. REACH oparty jest na zasadzie odpowiedzialności korporacyjnej i warto zauważyć, że aktywną rolę w jej implementacji mają podejmować przedsiębiorstwa (ze względu na obowiązek rejestracji chemikaliów). Jednak najciekawszym aspektem wskazanego rozporządzenia jest szeroka dostępność osób zainteresowanych do wyrażenia swojego zdania w czasie przygotowywania ostatecznej decyzji przez Komisję (np. dotyczącej delegalizacji środka chemicznego). Wszelkie jednostki mają prawo zabrać głos, w postaci dołączenia opinii do *dossiers* przygotowanych przez Państwa Członkowskie lub odpowiedzalne Komitety. Komisja nie jest co prawda związana tymi opiniami, lecz w ostatecznej decyzji zobowiązana jest należycie uzasadnić ich odrzucenie.

Drugim z przykładów europejskich regulacji, który chciałbym przywołać jest Dyrektywa SEA 2001/42/EC[36], dotycząca regulacji z zakresu prawa ochrony śro-

[34] T. Chrisitansen, *Informal Governance in the European Union: An Introduction, http://ssrn.com/abstract=1752191,* [ostatni dostęp: 1.07.2018], T. Chrisitansen, Informal Governance in the European Union: An Introduction, Cheltenham 2003 *s. 10.*

[35] J. Scott, *REACH and the Evolution of EU Administrative Law,* Yale 2009.

[36] Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dziennik Urzędowy UE L 197, 21/07/2001 P. 0030 – 0037.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

dowiska. W punkcie (15) zakłada się należyte konsultacje społeczne, prowadzone w określonym czasie, tak aby każdemu umożliwione było wypowiedzenie swojej opinii. Celem takiej regulacji, jak podkreśla Dyrektywa, jest większa transparentność procesu decyzyjnego oraz pełna wymiana informacji między obywatelami, a przedstawicielami administracji. W szczególności, konieczne są konsultacje społeczne, w przypadku gdyby dany plan lub decyzja, miały mieć duży wpływ na środowisko naturalne.

Trzeba przyznać, za J. Barnesem, że jakkolwiek można niekiedy zastanawiać się nad legitymacją demokratyczną, czy transparentnością pewnych działań wspólnotowych, regulacje unijne spełniają wszelkie wymogi, które postawił on procedurom administracji. W regulacjach podkreśla się wagę znalezienia najlepszego rozwiązania, ciągłego dostosowywania procesu administrowania, działania *soft law,* oraz jak właśnie wykazałem szerokiej partycypacji społecznej.

POLSKA PROCEDURA ADMINISTRACYJNA, A PROCEDURA III GENERACJI I PRAWO EUROPEJSKIE

Należy się zastanowić nad implikacjami powyżej opisanych zjawisk dla polskiej regulacji dotyczącej udziału w procedurze administracyjnej. Z jednej strony nie sposób zaprzeczyć, że polskie prawo zetknie się z tymi samymi wyzwaniami, z którymi stykało się prawo amerykańskie, europejskie czy niemieckie, zwłaszcza w dobie globalizacji oraz transnarodowych procesów gospodarczych. Jednocześnie należy wspomnieć o bardziej konkretnym aspekcie zachodzących zmian, tzn. prawodawstwie europejskim, które, co oczywiste, pośrednio lub bezpośrednio stanowi prawo powszechnie obowiązujące na terenie RP. Wpływ tych regulacji i ich niespójność postaram się wykazać na przykładzie opisanego przeze mnie rozporządzenia REACH oraz warunków rozstrzygania konkursów o przyznanie środków w ramach rozdzielania funduszy unijnych.

Zanim jednak to uczynię, chciałbym posiłkując się omówioną powyżej klasyfikacją J. Barnesa ocenić art. 28 KPA. „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Wydaje się, że takie sformułowanie wskazuje wyraźnie na przynależność tej regulacji do klasycznych modeli administracji, w którym to udział obywateli jest ograniczony, stosunek admnistracyjny jest ściśle spolaryzowany i bilateralny – a jego celem jest wydanie decyzji w jednostkowej, konkretnej sprawie. O statusie strony, podkreślmy, świadczy albo postrzegany subiektywnie, albo obiektywnie istniejący interes prawny (który musi być indywidualny, własny, osobisty i konkretny). Wydaje się, iż Polska przechodzi podobną drogę, którą opisałem w przypadku Niemiec: ze względu na konstytucyjne zasady (w szczególności trójpodział władzy) najważniejsze znaczenie w polskim prawie

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

zdają się mieć normy procedury administracyjnej I generacji, tzn. procedury adjudykacji. Jednakże, jak wykazałem powyżej, zarówno ze względu na rozwój systemów społecznych innych niż prawo, jak również prawa jako takiego, oraz biorąc pod uwagę nowe rozwiązania w ustawodawstwach zagranicznych oraz europejskim, obecna sytuacja musi ulec pewnym modyfikacjom. Na gruncie prawa polskiego świadczy o tym choćby dyskusja na temat indywidualnych praw refleksowych[37], tj. oddziaływania zrealizowania interesu prawnego przez jedną osobę, na żywotne interesy innych osób. Zauważmy, że prawa refleksowe *sensu largo* są zatem podstawą procedury trzeciej generacji – która zakłada przecież pełną partycypację, a zatem pełną ochronę praw, także ze względu na działania innych, czy to osób prywatnych czy organów władzy publicznej.

Obecnie w prawie polskim wyróżnia się pojęcie „strony zainteresowanej", lecz dysponuje ona skromnymi kompetencjami, wskazanymi w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisach KPA o skargach i wnioskach.[38] Wydaje się, że poczynione dotychczas rozważania wskazują, że albo pojęcie strony, albo osoby zainteresowanej, uregulowane są zbyt wąsko – ponieważ nie gwarantują partycypacji czynnika społecznego koniecznej w wielu postępowaniach administracyjnych.

Poddając w pierwszej kolejności ocenie relacje między KPA, a prawem wspólnotowy, trzeba podkreślić, że choćby w przypadku rozporządzenia REACH całkowicie zmienia się konstelacja stosunków między partnerami społecznymi, administracją państwową oraz administracją europejską. Administracja kraju członkowskiego wykonuje częściowo funkcje władcze (np. rozporządzenia Ministra dot. standardów jakości związków chemicznych), lecz jednocześnie doradcze i organizacyjne. Ostateczne decyzje administracyjne podejmuje jednakże Komisja – pojawia się pytanie jaka jest natura relacji obywateli siegających po przysługujące im uprawnienia związane z wyrażeniem lub otrzymaniem informacji (ostatni obowiązek spoczywa na biurach założonych mocą decyzji administracji krajowej). Ponadto obywatelowi gwarantowane jest prawo kontestowania opinii państw członkowskich w sprawach postępowania o wydanie zakazu korzystania z danego związku chemicznego. W tym wypadku, można zasadanie wątpić, czy KPA w ogóle reguluje relacje obywatela i organów władzy publicznej, w świetle art. 1., lecz wtedy pozostawałoby pytanie jaki akt prawny, mógłby spełnić taką funkcję. Podobne kłopoty można zauważyć w przypadku implementacji wspomnianej przeze mnie Dyrektywy SEA, która daje *par excellance* prawo brania udziału w procesie tworzenia regulacji, bez potrzeby legitymowania się interesem prawnym, tak jakby nakazywał art. 28 KPA Można naturalnie podnosić, iż uprawnienie to dotyczy jedy-

[37] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego,* Warszawa 2014, s. 185.
[38] Z. Kmieciak, *tamże, s. 201.*

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

nie prawa ochrony środowiska, oraz że musiało zostać implementowane w formie ustawy, a zatem, że stanowi *lex specialis* do KPA.

Nie wszystkie jednak wątpliwości da się na gruncie obowiązującego prawa tak łatwo rozwiązać. Kolejna regulacja, którą należy omówić, jest związana z rozdzielaniem funduszy europejskich Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W oparciu o zasady wyrażone w powyższym akcie prawnym dokonuje się wyboru projektów w ramach Programu Kapitał Ludzki, który ma formę konkursową. Co ciekawe, osoby, które nie otrzymały pozytywnej oceny mają prawo do wniesienia tzw. protestu od takiej decyzji, mimo nie pozostawania stroną stosunku administracyjnego, z powodu braku występowania interesu prawnego – stroną w tym przypadku jest wybrany w procedurze konkursowej autor projektu). Także to wskazuje na pewną niekompatybilność regulacji w KPA ze mechanizmem przydzielania dotacji z funduszów europejskich, związanym przecież genetycznie z normami III generacji postępowania.

Tak jak wspomniałem wcześniej można uznać te odstępstwa za *leges specialis* wobec unormowania KPA, lecz należy rozważyć, czy z czasem odstępstwo to nie stanie się regułą, wziąwszy pod uwagę omówione przeze mnie ścieżki rozwojowe procedury administractyjnej. Inna możliwością byłaby, *de lege ferenda,* odpowiednia modyfikacja samego określenia pojęcia strony (np. poprzez objęcie pojęciem strony także osobę o uprawdopodobnionym interesie faktycznym, jeżeli interes spełni odpowiednie wymogi istotności – tzn. konstrukcję podobną do angielskiego *legitimate interest* lub niemieckiego *berechtigtes Interesse*) lub przydanie szerszych kompetencji „osobie zainteresowanej" (np. prawo do składania wniosków). Powstałaby nowa, powszechniejsza procedura oparta na zasadzie uczestnictwa i konsultacji zbliżona, niejako do omówionej przeze mnie powyżej koncepcji *representation of interest* oraz *stakeholders-government.* Rozszerzenie udziału obywateli w działaniach administracji wymagałoby również uproszczenia jej procedur, a także ich odformalizowania (w celu zmniejszenia kosztów i przyspieszenia rozstrzygnięcia.)

Naturalnie, wydaje się oczywiste, iż musiałyby pozostać pewne sfery działania administracji, gdzie tak szeroki wpływ osób trzecich byłby wykluczony. Jedną z możliwości dokonywania takich podziałów jest ich normowanie za pomocą wspomnianych wyżej regulacji sektorowych, lub wyznaczanie dla ich działania jedynie konkretnych (np. niewładczych) form działania administracji. W taki sposób rozwiązano ten dylemat w prawie niemieckim – w niektórych, relewantnych dla dobra publicznego kwestiach jest bowiem niezbędnym przeprowadzić konsultacje społeczne. W innych z kolei, rozwiązania poprzednie nadal zachowują aktualność, co zgodne jest przecież z koncepcją J. Barnesa, który mówił o koegzystencji poszczególnych generacji procedury.

Biorąc pod uwagę poprzednio wymienione trudności z zastosowaniem pojęcia strony procesu, wydaje się również, że można by było zaproponować alternatywne rozwiązanie, pod warunkiem, że interakcja między obywatelem o organem władzy

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

publicznej, nie będzie się opierała na stosunku władczym. W przypadku rozdzielania środków z funduszy europejskich, możliwym byłoby zastosowanie porządku cywilnoprawnego do wszystkich aktorów stosunku prawnego. Procedura konkursowa w wszystkich aspektach przypomina przetarg, w którym państwo mogłoby pełnić rolę jego organizatora. W takim przypadku nie powstałaby konieczność analizowania podstaw uprawnienia do kwestionowania wyniku przetargu, których obecność w prawie cywilnym jest oczywista. Podobne podejście można zastosować do niektórych elementów regulacji REACH – w tych bowiem momentach, w których Państwo Członkowskie pełni jedynie funkcje doradcze lub informacyjne, nie jest konieczne korzystanie z przymusu państwowego, natomiast dużo łatwiej można zdefiniować stosunek między państwem, a obywatelami, korzystając wyjątkowo z zasady równości stron.

Z ubolewaniem należy stwierdzić, że wszystkie wątpliwości związane ze statusem strony wg przepisów KPA nie zostały w żaden sposób uwzględnione w ostatniej nowelizacji przepisów kodeksu z 2017 roku[39]. Jakkolwiek projekt nowelizacji wspominał o celu noweli, jaką miało być przyczynienie się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli[40], nie zdecydowano się na poszerzenie definicji strony w postępowaniu administracyjnym, które ww. cel z pewnością by realizowało. Zamiast tego skupiono się na istotnych, lecz, jak się wydaje – niewystarczających kwestiach – tj. niestosowanej za często w praktyce – mediacji oraz kwestiom postępowań zbiorowych. Tym samym, wciąż nieuregulowane ogólnych przepisach administracyjnych jest zagadnienie partycypacji w postępowaniach administracyjnych o znaczeniu generalnym przez osoby legitymujące się np. jedynie interesem faktycznym, nie zaś prawnym, tak długo, jak partycypacji tej nie przewiduje przepis szczególny. Rozwiązanie to wydaje się wadliwe, z uwagi na konieczność reorientacji polskiej administracji w kierunku inkorporacji elementów procedur III generacji.

WNIOSKI

Reasumując, wszystkie krajowe i supranarodowe porządki prawne podlegają obecnie drastycznym przemianom, którym służebna, ale i niezbędna będzie procedura administracyjna w nowej postaci. W opracowaniu dokonano krótkiego opisu rozwoju koncepcji administrowania, ich implementacji, a wreszcie ich wpływu na dziedziny życia społecznego. Zmiany procedury administracji w zagranicznych

[39] Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017 poz. 935.

[40] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1183, Sejm VIII Kadencji.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

porządkach prawnych, a w szczególności w prawodawstwie Unii będą miały decydujące znaczenie dla rozwoju tej dziedziny prawa w Polsce. W obecnym stanie rzeczy, przepisy KPA liczące sobie aż 58 lat wymagają odpowiedniej rewizji, tak aby uwzględnić zmiany prawne i społeczne, jakie zaszły w nowoczesnym społeczeństwie. Pozostaje czekać, na efekty opisanych przeze mnie tendencji – zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i zagranicznego. Jest możliwe, że nowo wypracowane metody staną się nieodzowne w każdym państwie na świecie, lub też – mogą okazać się efektem przemijającej mody, np. związanej z brakiem legitymacji demokratycznej UE. W opinii autora model partycypacyjny będzie zyskiwał na istotności, z czego wynika konieczność dostosowania prawa procedury administracyjnej, przynajmniej w pewnym zakresie do jego zadań – co z kolei będzie miało pozytywny wpływ zarówno na demokratyzacje, jak i ekonomizację działań administracji publicznej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

J. Barnes, Transforming adminstrative procedure, Yale 2009

M. Carde, Can Bambi Ride Herd over Godzilla – The Role of Executive Oversight in EPA's Rulemaking for the Waste Isolation Pilot Plant, 36 Nat. Resources J. 643 (1996)

M. Cheshmedzhieva, The right to good administration, American International Journal of Contemporary Research.

T. Chrisitansen, Informal Governance in the European Union: An Introduction, Cheltenham 2003

W. J. Clinton, Przemówienie prezydenta na łączanej sesji Kongresu (23.01.1996), [w:] 32 Weekly Compilation of Presidential documents 90, 90 (1996)

C. Coglianese, Assessing the Advocacy of Negotiated Rulemaking: A Response to Philip Harter, New York University Environmental Law Journal, Vol. 9, No.2, Nowy Jork 2001

D.J. Fiorino, Rethinking environemental regulation: perspectives on law and governance, Harvard Environmental Law Review, Vol. 23(2); 441 – 469; p. 29;

Federal Administrative Procedure Sourcebook, red. W. F. Funk, Chicago 2008

A. Giddens, Consequences of modernity, Stanford 1990

D. Hyatt, N. Berente, Substantive or Symbolic Environmental Strategies? Effects of External and Internal Normative Stakeholder Pressures, Wiley Online Library 2017.

W. Janoska, The other side of the coin – The privatization phenomenon and realization of public welfare in a Single European Health Care System? A sketch from the perspective of the economic theory of law [w:] Crisis Aftermath: Economic Policy Changes in the EU and its Member States Conference Proceedings, Szegeda 2012, s. 391–393.

Z. Kmieciak, Zarys teorii postępowania administracyjnego, Warszawa 2014.

Governance matters, red. D. Kauffman, World Bank, Washington 1999.

O. Lobel, The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought, Minnesota Law Review Listopad 2004, str. 274.

N. Luhman, The autopoiesis of social systems, [w:] Sociocybernetic Paradoxes: Observation, Control and Evolution of Self, New York 1986.

H. Pünder, German Administrative Procedure in a Comparative Perspective, NY University, Jean Monnet Working Paper 26/13, New York 2013.

Pobrane z czasopisma Studenckie Zeszyty Naukowe **http://szn.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 17:20:19

R. Schmidt de Caluwe, Der Verwaltungsakt in Otto Meyers Lehre, Tübingen 1999.
J. Scott, REACH and the Evolution of EU Administrative Law, Yale 2009.
R. B. Stewart, Administrative Law in the Twenty-first century, NY University Law Review 2003, s. 438.
A. Tocqueville, Dawne rządy i rewolucja, Kraków 2007, str. 44.
G. Tübner, Introduction to autopoietic law, Berlin 1987, s. 4–20.
Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, BVerfGE 66, s. 82.
Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, 1 BvR 148/75, z 08.07.1976, BVerfGE 42 (1976), p. 191 (205). Wyrok Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, 1 BvR 253/56, z 16.01.1957, BVerfGE 6, p. 32 (36);
Wyrok w sprawie Greater Boston Television Corp. v. FCC, 444 F.2d 841, 851–2 (D.C. Cir.).
Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dziennik Urzędowy UE L 197, 21/07/2001 P. 0030 – 0037. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017 poz. 935.
Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 1183, Sejm VIII Kadencji.

SUMMARY

The aim of the present article is to indicate theoretical framework of creation of cooperation between the administration and the administered – also known as the third generation of administration, as well as examples of such solutions in practice in such legal systems as the US and the European law. The analysis will serve as background for assessment, whether in the polish legal system similar solutions may be adopted, or even perfected. Among other issues, it will be critical to answer, whether Polish Administration Procedure Code, even after its recent revision, does not amount to historical baggage, which hinders or even renders it impossibile to create a cooperation between private entities and public administration.

Keywords: III generation administration, good governance, party in administrative proceedings