

Martyna Lewandowska\*

ORCID: 0000-0003-1539-1529

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.33.8>

## Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Rooman przeciwko Belgii* z dnia 31 stycznia 2019 roku (skarga nr 18052/11)

**JEL Classification:** K380

**Słowa kluczowe:** opieka medyczna, osoby umysłowo chore, przymusowa izolacja

**Keywords:** medical care, persons of unsound mind, compulsory confinement

**Abstrakt:** Glosa dotyczy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Rooman przeciwko Belgii*. Trybunał stwierdził w nim nienaruszenie art. 5 Europejskiej konwencji praw człowieka, którego celem jest zapobieganie arbitralnemu lub nieuzasadnionemu pozbawieniu wolności ze względu na to, że związek między przyczyną przymusowego odosobnienia a zaburzeniem psychicznym występującym u skarżącego nie został zerwany. Opracowanie jest próbą krytycznej oceny wniosków przedstawionych przez Trybunał ze szczególnym uwzględnieniem jego dotychczasowego orzecznictwa w tej materii. Jednocześnie wskazuje na doniosłą rolę prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego w demokratycznym społeczeństwie w rozumieniu konwencji.

### The commentary to the judgment of the European Court of Human Rights of 31 January 2019, *Rooman vs. Belgium*

**Abstract:** The commentary deals with the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Rooman vs. Belgium*. The Court found that there had been no violation of Article 5 of the European Convention of Human Rights, of which the key purpose is to prevent arbitrary or unjustified deprivations of liberty, due to the fact that the link between the reason for the compulsory confinement and the applicant's mental illness had never been severed. This study is an attempt to critically assess the Court's view with particular regard to the previous contrary Court's rulings and points at the same time that the right to liberty and security is of the highest importance in a "democratic society" within the meaning of the Convention.

---

\* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK

Artykuł 5 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej: EKPC, Europejska konwencja) daje gwarancję realizacji jego zasadniczego celu, jakim jest zapobieganie arbitralnemu lub nieuzasadnionemu pozbawieniu wolności. Bez wątpienia pozbawienie wolności jest środkiem na tyle poważnym, że jest on dopuszczalny jedynie w ściśle określonych sytuacjach. Artykuł 5 EKPC wskazuje katalog takich sytuacji, w których inne, mniej surowe narzędzia prawne zostały uznane za niewystarczające w celu zabezpieczenia konkretnej osoby lub społeczeństwa, co powoduje, że niezbędne jest użycie właśnie tego środka<sup>1</sup>. Oznacza to, że z punktu widzenia potrzeb standardu art. 5 § 1 Europejskiej konwencji nie wystarcza sama zgodność danego przypadku pozbawienia wolności z obowiązującym prawem krajowym<sup>2</sup>, albowiem dodatkowo takie pozbawienie wolności musi być uznane za konieczne<sup>3</sup>. Warto podkreślić, że ten katalog jest zamknięty i musi być ściśle interpretowany, co Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach<sup>4</sup>. Rozszerzanie listy wyjątków byłoby więc niezgodne ze wskazanym przedmiotem art. 5 EKPC<sup>5</sup>. Według tego artykułu dopuszczalne jest bowiem zgodne z prawem pozbawienie wolności między innymi osoby umyślowo chorej, którego celem jest obrona społeczeństwa i zminimalizowanie zagrożenia porządku publicznego, a także — przede wszystkim — ochrona interesu osoby, wobec której zastosowano środek<sup>6</sup>. Niewątpliwie w tym wypadku ingerencja w prawo do wolności tej grupy osób usprawiedliwiana jest ustaleniem pewnych okoliczności faktycznych, to jest specyficznych właściwości osoby pozbawionej wolności, co rozszerza kompetencje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał) na ocenę postępowania władz krajowych w związku z ustaleniem tych okoliczności<sup>7</sup>. Z takim właśnie przypadkiem wiąże się głosowane orzeczenie Trybunału w sprawie *Rooman przeciwko Belgii* z dnia 31 stycznia 2019 roku.

Skarżący obywatel Belgii należący do mniejszości niemieckojęzycznej tego państwa został skazany w 1997 roku za zgwałcenie małoletniego, kradzież i posiadanie zakazanej broni na karę siedmiu lat pozbawienia wolności. W trakcie jej odbywania Belg dopuścił się kolejnych przestępstw, między innymi składania

<sup>1</sup> Zob. § 78 wyroku ETPC w sprawie *Witold Litwa przeciwko Polsce* z dnia 4 kwietnia 2000 roku, skarga nr 26629/95. Wszystkie przywołane wyroki ETPC dostępne na [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int).

<sup>2</sup> J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s. 180.

<sup>3</sup> Zob. § 46 wyroku ETPC w sprawie *Varbanov przeciwko Bułgarii* z dnia 5 października 2000 roku, skarga nr 31365/96.

<sup>4</sup> Zob. § 108 wyroku ETPC w sprawie *Włoch przeciwko Polsce* z dnia 19 października 2000 roku, skarga nr 27785/95.

<sup>5</sup> Zob. § 99 wyroku ETPC w sprawie *Al-Jedda przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 7 czerwca 2011 roku, skarga nr 27021/08.

<sup>6</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 346.

<sup>7</sup> P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 180.

falszywych oskarżeń przeciwko członkom wymiaru sprawiedliwości, co spowodowało wszczęcie wobec niego nowego postępowania. W czasie jego trwania skarżący został poddany badaniom psychiatrycznym przez biegłych, na mocy których sąd zarządził wobec niego prewencyjną detencję. Miesiąc przed planowanym zakończeniem kary pozbawienia wolności belgijski minister sprawiedliwości zdecydował o umieszczeniu więźnia w instytucji psychiatrycznej w celu kontynuowania odbywania kary przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej opieki, która umożliwi mu późniejszą reintegrację ze społeczeństwem. Skarżący znalazł się więc w zakładzie opieki społecznej w Paifve, położonym we francuskojęzycznym regionie Belgii.

Powód kilkakrotnie występował o warunkowe zwolnienie. Podnosił, że został umieszczony w instytucji, która nie jest w stanie zapewnić mu odpowiedniego leczenia ze względu na to, że nie było w niej żadnego pracownika, który potrafił się porozumieć w języku niemieckim, czyli języku ojczystym skarżącego. Powodowało to w konsekwencji, że jego przymusowa detencja w jednostce psychiatrycznej pozbawiona była celu terapeutycznego i stanowiła tylko bezprawną izolację skarżącego od reszty społeczeństwa. Jego wnioski jednak za każdym razem były oddalane, a jedyną reakcją ze strony Komisji do Spraw Zdrowia Psychicznego było zalecenie znalezienia innej placówki, w której mógłby on zostać umieszczony. To jednak okazało się zadaniem niemożliwym do wykonania, ponieważ w niemieckojęzycznej części Belgii nie istniała żadna instytucja psychiatryczna o wysokim stopniu zabezpieczenia — w całym kraju znajdowało się ich jedynie sześć. Warto odnotować, że Belgia składa się z czterech regionów językowych, z czego ten niemieckojęzyczny jest najmniejszy — zamieszkuje go niecały 1% mieszkańców całego państwa<sup>8</sup>, co dodatkowo utrudniało zadanie. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal język niemiecki jest jednym z trzech oficjalnych języków Belgii — oprócz francuskiego i niderlandzkiego<sup>9</sup>.

Po siedmiu latach pobytu w Paifve, 1 marca 2011 roku, powód wniósł skargę do ETPC, w której zarzucił, że zastosowana wobec niego prewencyjna detencja była naruszeniem art. 3 oraz art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej konwencji ze względu na niezapewnienie mu odpowiedniej opieki i leczenia psychiatrycznego w instytucji statutowo do tego przeznaczonej.

Sprawę rozpatrywała najpierw Izba Trybunału, a następnie w wyniku odwołania się strony skarżącej trafiła także przed Wielką Izbę, która dokonała dwuetapowego zbadania skargi — pierwszym stadium był okres od początku detencji do sierpnia 2017 roku (czyli do wyroku Izby w tej sprawie), a drugi — od sierpnia 2017 roku. I o ile należy zgodzić się z tezą, że w pierwszym okresie doszło do

<sup>8</sup> *Obok siebie. Spojrzenie na problemy współczesnej Belgii*, red. K. Szczęrski, Kraków-Leuven 2012, s. 28.

<sup>9</sup> M. Hüning, U. Vogl, O. Moliner, *Standardowe języki i wielojęzyczność w europejskiej historii*, Amsterdam 2012, s. 259.

naruszenia zarówno art. 3, jak i art. 5 ust. 1 EKPC, o tyle trudno przychylić się do stanowiska Trybunału, że po wyroku Izby nie doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej konwencji jedynie dlatego, że — jak twierdził ETPC — władze przedsięwzięły środki mające na celu umożliwienie skarżącemu skorzystanie z leczenia. Z całą pewnością nie należy zgodzić się z wysuniętym przez Trybunał wnioskiem, że podjęte przez odpowiednie władze działania były wystarczające, aby pomóc człowiekowi, który od trzynastu lat przebywał w zamkniętym zakładzie bez adekwatnej i dostosowanej do jego potrzeb opieki psychiatrycznej.

Warto wskazać, że określenie „osoba umysłowo chora” występujące w art. 5 Europejskiej konwencji jest pojęciem szerokim i niemożliwa jest jego jednolita, precyzyjna definicja<sup>10</sup>. Jednak aby zastosować ten środek, nie wystarcza to, że dana osoba cierpi na zaburzenia związane z psychiką<sup>11</sup>. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą Trybunału taka osoba nie może zostać pozbawiona wolności, o ile nie będą spełnione trzy podstawowe warunki: wykazanie w wiarygodny sposób, że zaburzenie psychiczne u niej występuje (na przykład na podstawie obiektywnego i udokumentowanego badania lekarskiego); rodzaj lub stopień zaburzenia musi wymagać przymusowego umieszczenia jej w zakładzie (należy więc wykazać, że w danych okolicznościach detencja była niezbędna); zaburzenie musi utrzymywać się przez cały okres pozbawienia wolności<sup>12</sup>. Nie można zaprzeczyć, że wszystkie te przesłanki w przypadku skarżącego zaistniały: paranoiczne zaburzenie osobowości, na które cierpi, zostało potwierdzone licznymi raportami medycznymi od 2001 do 2004 roku; zaburzenie było zagrożeniem dla społeczeństwa, w związku z czym konieczna była detencja powoda; z przeprowadzonego w 2017 roku badania stanu zdrowia skarżącego jasno wynikała potrzeba dalszego odosobnienia.

Jednak jak stwierdził Trybunał w jednej z przełomowych spraw z zakresu przymusowej detencji, aby doszło do naruszenia art. 5 ust. 1 lit. e EKPC musi nastąpić przerwanie stałego powiązania celu pozbawienia wolności z warunkami detencji, w tym między innymi czasem jej trwania czy właśnie zapewnieniem odpowiedniego leczenia<sup>13</sup>. Trybunał więc we wskazanym wyroku nie odszedł od swojej dotychczasowej linii orzeczniczej, a jedynie rozszerzył jej zakres — wyraźnie wskazał dodatkową przesłankę zastosowania omawianego środka wobec osoby z zaburzeniami psychicznymi — istnienie ścisłego związku między zgodnością z prawem zatrzymania takiej osoby a leczeniem adekwatnym do jej stanu zdrowia<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> B. Gronowska, *Wolność i bezpieczeństwo osobiste w sprawach karnych w świetle standardów Rady Europy*, Toruń 1996, s. 74.

<sup>11</sup> B. Gronowska *et al.*, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 318.

<sup>12</sup> Zob. § 39 wyroku ETPC w sprawie *Winterwerp przeciwko Holandii* z dnia 24 października 1979 roku, skarga nr 6301/73.

<sup>13</sup> Zob. § 69 wyroku ETPC w sprawie *Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 29 stycznia 2008 roku, skarga nr 13229/03.

<sup>14</sup> Zob. § 147 wyroku ETPC w sprawie *Stanev przeciwko Bułgarii* z dnia 17 stycznia 2012 roku, skarga nr 36760/06.

Z rozważań wynika więc, że każde pozbawienie wolności osoby z zaburzeniami psychicznymi oprócz tego, że dąży do ochrony społeczeństwa przed jednostką stwarzającą potencjalne zagrożenie, musi również mieć na celu działanie terapeutyczne w postaci leczenia lub chociażby łagodzenia objawów choroby. Dostarczona pacjentowi opieka powinna zatem stopniowo doprowadzać do poprawy stanu jego zdrowia oraz redukcji stopnia stwarzania zagrożenia, a tym samym sprzyjać perspektywie opuszczenia przez niego zakładu, a tego nie można stwierdzić w odniesieniu do sytuacji skarżącego.

Jednym z czynników, który pozwolił Trybunałowi stwierdzić nienaruszenie art. 5 ust. 1 lit. e EKPC, było to, że pod koniec 2017 roku dyrektor zakładu w Paifve skontaktował się z zewnętrznym niemieckojęzycznym psychiatrą. Lekarz ten w rozmowie telefonicznej „potwierdził swoją dostępność”. Oznaczało to jednak tyle, że psychiatra zgodził się na to, aby zjawić się w placówce w sytuacji, gdy poprosi o to skarżący. Absurdem jest, aby od osoby cierpiącej na zaburzenie psychiczne (w przypadku skarżącego było to paranoiczne zaburzenie osobowości z cechami osobowości antyspołecznej i narcystycznej) oczekiwać, że będzie na tyle świadoma, aby stwierdzić, kiedy potrzebuje kontaktu z lekarzem. A już na pewno nie należało się tego spodziewać w przypadku skarżącego, który od trzynastu lat nie otrzymywał żadnego leczenia, co też z pewnością wpłynęło na jego sytuację i zdolność do podejmowania właściwych decyzji i działań, które zapewne byłby w stanie podjąć, gdyby otrzymał odpowiednie leczenie. Konieczne jest zatem indywidualne podejście do tej sytuacji oraz spojrzenie na kruchość umiejętności decyzyjnych skarżącego pozbawionego wolności już od dwudziestu jeden lat, z których ponad połowę, bo aż trzynaście, spędził w instytucji psychiatrycznej, która tylko w teorii zapewniała mu odpowiednie (lub wręcz jakiegokolwiek) leczenie.

Wskazuje się, że jedną z większych trudności pojawiających się w procesie leczenia pacjentów z zaburzeniami osobowości jest stworzenie warunków do nawiązania pozytywnej relacji terapeutycznej, to jest wzbudzenie zaufania do osoby prowadzącej terapię czy wzbudzenie nadziei i zachęcenie do odpowiedzialności za sam przebieg tego procesu<sup>15</sup>. Lekarz psychiatra nie dość, że nie był dostępny dla skarżącego regularnie, to ani razu nie pojawił się w placówce, aby osobiście spotkać się z powodem i przedstawić stworzony dla niego plan leczenia. Uważa się, że tego rodzaju schorzenie, na które cierpi skarżący, jest niezwykle trudne do wyleczenia, a co dopiero zwalczania w całości — należy ono do kategorii zaburzeń szczególnie odpornych na terapię. Niezbędna jest więc, przy zastosowaniu odpowiedniego leczenia, obserwacja chorego oraz analiza jego zachowań i reakcji na podawane leki. Podkreśla się, że istotną, wręcz główną rolę w procesie leczenia odgrywa adekwatna, indywidualna terapia będąca rezultatem podejścia

<sup>15</sup> J.C. Czabała, C. Brykczyńska, *Psychoterapia w leczeniu zaburzeń osobowości*, [w:] *Osoba, osobowość, zaburzenia osobowości*, red. S. Tokarski, Płock 2006, s. 120.

poznawczego do choroby skarżącego<sup>16</sup>. Podkreśla się, że psychoterapia jest jedyną przyczynową metodą leczenia paranoicznych zaburzeń osobowości — działania farmakologiczne ukierunkowane są zatem jedynie na łagodzenie objawów, które zaburzenie wywołuje<sup>17</sup>.

Pożądane jest oczywiście, aby pacjent uczestniczył i współpracował w działaniach podejmowanych w celu ustalenia tego planu, jednak nawet brak takich aktywności z jego strony nie zwalnia odpowiednich władz z podejmowania własnych inicjatyw, których zamiarem jest zapewnienie mu leczenia umożliwiającego późniejsze opuszczenie placówki. Trybunał podkreślał we wcześniejszych wyrokach dotyczących opieki medycznej, że sam fakt, że osobę pozbawioną wolności zbadał lekarz lub też przepisano jej odpowiednie leki, nie oznacza automatycznie, że udzielona pomoc medyczna była odpowiednia<sup>18</sup>. W tym przypadku nawet nie doszło do spotkania pacjenta z lekarzem, nie sposób więc uznać tego za zapewnienie należytego leczenia. W tym miejscu można również dodać, że nawet jeśli pacjent zostałby odpowiednio zbadany i zdiagnozowany przez tego lekarza, to równie istotny jest odpowiedni nadzór medyczny psychiatry nad wprowadzonym leczeniem, na co zwraca uwagę ETPC<sup>19</sup>, a co tutaj nie miałyby prawa bytu ze względu na to, że psychiatra nie wchodził w skład personelu placówki. Był on lekarzem zewnętrznym, co skutecznie uniemożliwiłoby mu monitorowanie reakcji pacjenta na zastosowane wobec niego leczenie.

Regularnie natomiast (raz w miesiącu) skarżący spotykał się z niemieckojęzycznym psychologiem. Jednak spotkania te trwały jedynie od sierpnia 2017 do kwietnia 2018 roku, po czym psycholog zaprzestał odwiedzania pacjenta w placówce. To także nie pozwala na wyciągnięcie wniosku o właściwym leczeniu, ponieważ psycholog mógł jedynie dawać wsparcie psychiczne pacjentowi, natomiast nie mógł ingerować w sferę leczenia farmakologicznego, która pozostawała w kręgu działania lekarza psychiatry. Jak wskazano już w ocenie psychiatrycznej skarżącego przeprowadzonej w 2004 roku (której ważność w odniesieniu do sytuacji w 2017 roku nie została zanegowana), pacjent wymagał jednoczesnej terapii na poziomie psychofarmakologicznym i psychoterapeutycznym — leki psychotropowe miały przygotować go do psychoterapii, a sesje psychologiczne pomóc odpowiednio reagować na podawane leki. Nie można więc w tym wypadku stwierdzić, aby podjęte przez władze kroki były wystarczające do zapewnienia pacjentowi wzajemnego oddziaływania równoczesnych terapii.

<sup>16</sup> R.C. Carson, J.N. Butcher, S. Mineka, *Psychologia zaburzeń*, Gdańsk 2006, s. 521.

<sup>17</sup> *Psychiatria. Podręcznik dla studentów medycyny*, red. A. Bilikiewicz, Warszawa 2003, s. 491.

<sup>18</sup> Zob. § 95 wyroku ETPC w sprawie *Claes przeciwko Belgii* z dnia 10 kwietnia 2013 roku, skarga nr 43418/09.

<sup>19</sup> Zob. § 106 wyroku ETPC w sprawie *Murray przeciwko Holandii* z dnia 26 kwietnia 2016 roku, skarga nr 10511/10.

Nie sposób także nie zgodzić się z opinią odrębną sędziów Turković, Dedov, Motoc, Ranzoni, Bošnjak i Chanturia do tego wyroku, w której szczególnie zaakcentowano okoliczność, że w okresie od sierpnia 2017 roku nadal nie sporządzono dla skarżącego zindywidualizowanego planu opieki, czyli spójnego i multidyscyplinarnego podejścia do choroby pacjenta w taki sposób, aby w przyszłości umożliwić mu opuszczenie zakładu. Niespełnienie tego obowiązku przez personel medyczny placówki wobec skarżącego zostało całkowicie zignorowane przez Wielką Izbę w wydanym wyroku.

Choć w pierwszych wyrokach Trybunału dotyczących przymusowego pozbawienia wolności nie było wymagane, aby art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej konwencji gwarantował również funkcję terapeutyczną takiej detencji<sup>20</sup>, obecne orzecznictwo jasno wskazuje, że odpowiednia terapia jest wymogiem zgodnego z prawem pozbawienia wolności, która to zgodność jest celem wskazanego artykułu. Każde bowiem zatrzymanie osoby chorej psychicznie musi mieć ukierunkowany cel terapeutyczny — leczenie lub przynajmniej łagodzenie jej stanu chorobowego. Głównym powodem, dla którego Europejska konwencja zezwala na pozbawienie wolności osób umysłowo chorych, oprócz zagrożenia porządku publicznego, jest przede wszystkim to, że własne interesy osób należących do tej wyodrębnionej grupy mogą wymagać ich detencji<sup>21</sup>.

Biorąc pod uwagę wskazane czynniki, nie można więc uznać, że władze krajowe zapewniły skarżącemu otrzymanie leczenia zgodnego ze sprawozdaniami psychiatrycznymi — nie jest to bowiem możliwe bez wprowadzenia kompleksowego leczenia na poziomie psychofarmakologicznym i psychoterapeutycznym, które oparte jest na multidyscyplinarnym planie. Jednocześnie należy przyznać, że władze nie pozostały całkowicie bierne i podjęły pewne starania, lecz ich efekty nie pozwalają na wysunięcie wniosku, że państwo spełniło swój obowiązek wobec skarżącego i tym samym, także w okresie od sierpnia 2017 roku, należało stwierdzić naruszenie art. 5 ust. 1 lit. e Europejskiej konwencji. Niezrozumiałe jest więc takie orzeczenie Trybunału i jego odejście w tej sprawie od swojej dotychczasowej, solidnie ugruntowanej linii orzeczniczej, dlatego biorąc pod uwagę przedstawione rozważania, należy ocenić je krytycznie.

## Bibliografia

- Carson R.C., Butcher J.N., Mineka S., *Psychologia zaburzeń*, Gdańsk 2006.  
 Czabała J.C., Brykczyńska C., *Psychoterapia w leczeniu zaburzeń osobowości*, [w:] *Osoba, osobowość, zaburzenia osobowości*, red. S. Tokarski, Płock 2006.

<sup>20</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC w sprawie *Ashingdane przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 28 maja 1985 roku, skarga nr 8225/78.

<sup>21</sup> Zob. § 98 wyroku ETPC w sprawie *Guzzardi przeciwko Włochom* z dnia 6 listopada 1980 roku, skarga nr 7367/76.

- Czepek J., *Zobowiązania pozytywne w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014.
- Gronowska B., *Wolność i bezpieczeństwo osobiste w sprawach karnych w świetle standardów Rady Europy*, Toruń 1996.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Hofmański P., *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995.
- Hüning M., Vogl U., Moliner O., *Standardowe języki i wielojęzyczność w europejskiej historii*, Amsterdam 2012.
- Neminem captivabimus nisi iure victum: *prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Ochrona praw osób pozbawionych wolności*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, Toruń 2004.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Obok siebie. Spojrzenie na problemy współczesnej Belgii*, red. K. Szczerski, Kraków-Leuven 2012.
- Psychiatria. Podręcznik dla studentów medycyny*, red. A. Bilikiewicz, Warszawa 2003.

### Orzecznictwo

- Wyrok ETPC w sprawie *Winterwerp przeciwko Holandii* z dnia 24 października 1979 roku, skarga nr 6301/73.
- Wyrok ETPC w sprawie *Guzzardi przeciwko Włochom* z dnia 6 listopada 1980 roku, skarga nr 7367/76.
- Wyrok ETPC w sprawie *Ashingdane przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 28 maja 1985 roku, skarga nr 8225/78.
- Wyrok ETPC w sprawie *Witold Litwa przeciwko Polsce* z dnia 4 kwietnia 2000 roku, skarga nr 26629/95.
- Wyrok ETPC w sprawie *Varbanov przeciwko Bułgarii* z dnia 5 października 2000 roku, skarga nr 31365/96.
- Wyrok ETPC w sprawie *Włoch przeciwko Polsce* z dnia 19 października 2000 roku, skarga nr 27021/08.
- Wyrok ETPC w sprawie *Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 29 stycznia 2008 roku, skarga nr 13229/03.
- Wyrok ETPC w sprawie *Al-Jedda przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z dnia 7 czerwca 2011 roku, skarga nr 27021/08.
- Wyrok ETPC w sprawie *Stanev przeciwko Bułgarii* z dnia 17 stycznia 2012 roku, skarga nr 36760/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Claes przeciwko Belgii* z dnia 10 kwietnia 2013 roku, skarga nr 43418/09.
- Wyrok ETPC w sprawie *Murray przeciwko Holandii* z dnia 26 kwietnia 2016 roku, skarga nr 10511/10.

Karol Piwoński\*

ORCID: 0000-0003-3261-1159

Uniwersytet Warszawski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.33.9>

## Prawa refleksowe jako źródło interesu prawnego

**JEL Classification:** K23, K40

**Słowa kluczowe:** prawo refleksowe, interes prawny, postępowanie administracyjne, strona postępowania

**Keywords:** reflective rights, legal interest, administrative proceedings, party to the proceedings

**Abstrakt:** Przedmiotem artykułu jest problematyka praw refleksowych jako źródła interesu prawnego. Koncepcja ta jest stosunkowo nowa w nauce i praktyce prawa administracyjnego, a mimo szerokiego orzecznictwa do niej się odwołującego budzi wiele sporów. Dotyczą one poszczególnych jej elementów, jak również samej jej przydatności i zasadności jej wyodrębniania. Wobec ważkości zagadnienia, przejawiającej się między innymi w uzależnieniu uzyskania przymiotu strony postępowania administracyjnego od posiadania interesu prawnego, sytuacja ta jest niepożądana. Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji praw refleksowych jako źródła interesu prawnego, czemu służy przegląd stanowisk prezentowanych w doktrynie oraz najnowszego orzecznictwa. Analiza prowadzi do wniosku, że pomimo nieścisłości w pojmowaniu koncepcji praw refleksowych ich wyróżnienie jest zasadne i pozwala zabezpieczyć interes prawny osób, o których uprawnieniach lub obowiązkach decyzja kończąca postępowanie nie rozstrzygnie wprost, lecz będzie oddziaływać na ich sferę prawną.

### Reflective rights as a source of legal interest

**Abstract:** The subject of the article is the issue of reflective rights as a source of legal interest. This concept is relatively new in the science and practice of administrative law, and despite the jurisprudence referring to it, it raises many controversies. They concern its elements, as well as its usefulness and legitimacy. In view of the importance of the issue, which manifests itself, among other things, in making obtaining the status of a party to administrative proceedings dependent on having a legal interest, this situation is undesirable. The aim of the article is to introduce the concept of reflexive rights as a source of legal interest, which is served by a review of the positions

---

\* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr Maciej Taborowski

presented in the doctrine and the latest case law. The analysis leads to the conclusion that despite the inaccuracies in the understanding of the concept of reflective rights, their recognition is justified and allows to secure the legal interest of persons whose rights or obligations will not be directly settled in the decision ending the proceedings, but their legal sphere will be affected by it.

## Uwagi wprowadzające

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest kategoria interesu prawnego i jego źródeł normatywnych, w szczególności tak zwanych praw refleksowych. Zagadnienie to spotkało się z zainteresowaniem doktryny prawa, jest obecne również w orzecznictwie sądów administracyjnych, przede wszystkim na gruncie problematyki strony postępowania administracyjnego. Interes oparty na prawie refleksowym jest szczególną kategorią interesu prawnego. Wykazuje odmienności zarówno w sferze podstaw materialnoprawnych, jak i uprawnień procesowych strony legitymującej się takim interesem. Poszczególne elementy koncepcji praw refleksowych nie zostały jednak dostatecznie wyjaśnione. Tocząca się w doktrynie dyskusja, jak również orzecznictwo, coraz częściej odnajdujące w prawach refleksowych źródło interesu prawnego, uzasadniają prowadzenie dalszych badań nad przedmiotowym zagadnieniem. Porządkującą rolę w tym procesie może odegrać niniejsze opracowanie.

### 1. Pojęcie interesu prawnego w nauce prawa administracyjnego

Interes prawny jest jednym z kluczowych pojęć różnych gałęzi prawa zarówno publicznego, jak i prywatnego<sup>1</sup>. Jako kategoria administracyjnoprawna interes prawny jest pojęciem prawa materialnego, oznaczającym normę lub zespół norm umożliwiających prowadzenie w danej sprawie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego<sup>2</sup>. W polskim prawie administracyjnym pojęcie interesu prawnego (ujętego jako „prawnie chroniony interes”<sup>3</sup>) pojawiło się po raz pierwszy w rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym (art. 9 ust. 2)<sup>4</sup> jako przesłanka uzyskania statusu strony. Tę samą rolę pojęcie to odgrywa w kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 roku (dalej: k.p.a.)<sup>5</sup>. Jest obecne również w procedurze sądownoadministracyjnej

<sup>1</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 132. Pojmowanie interesu prawnego na gruncie prawa cywilnego nie będzie przedmiotem rozważań tego artykułu. Zainteresowanych można odesłać do T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.

<sup>2</sup> T. Woś, *Glosa do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1993, W 3/92*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 102–103.

<sup>3</sup> Pojęcia te uznawane są za tożsame. Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 35–36.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.

<sup>5</sup> Ustawa kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

(między innymi art. 33, art. 50 ust. 1)<sup>6</sup>. Termin ten „stanowi swoisty łącznik pomiędzy sferą stosowania prawa procesowego a prawem materialnym”<sup>7</sup>. Interes prawny to taki interes, który „został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia”<sup>8</sup>. Istnienie interesu prawnego uprawnia do żądania od organu państwowego podjęcia określonych działań<sup>9</sup>.

Interes prawny jest klauzulą generalną, pojęciem otwartym (nieostrym), a szczegółowe ustalenie jego treści zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy i jest pozostawione organowi rozstrzygającemu tę sprawę<sup>10</sup>. Różnice w rozumieniu tego pojęcia mogą wynikać zarówno z kontekstu, w jakim występuje w danym przepisie, jak i ze stanu faktycznego, w którym badane jest istnienie interesu prawnego. Dla niniejszych rozważań najważniejszy będzie interes prawny w znaczeniu nadawanym mu na gruncie postępowania administracyjnego, co nie przekreśla możliwości zastosowania tych rozważań do pojęcia interesu prawnego występującego w innych aktach normatywnych.

Kategoria interesu prawnego wywodzi się z niemieckiej i austriackiej nauki prawa początku XX wieku. Dokonujący się wówczas zwrot w kierunku państwa prawnego wymusił przemodelowanie relacji jednostka–państwo<sup>11</sup>. W wyróżnieniu interesu prawnego za kluczowe uznaje się prace E. Bernatzika, który wyodrębnił trzy sytuacje jednostki wobec państwa: prawo podmiotowe, interes prawny i interes faktyczny. Interes prawny tym miał się różnić od prawa podmiotowego, że pomimo przyznania jego posiadaczowi ochrony prawnej ów podmiot nie dysponował roszczeniem o wydanie decyzji określonej treści. Ochrona ta polegała w szczególności na dopuszczeniu do udziału w postępowaniu, przedstawianiu władzy uwag, wnoszeniu środków prawnych. Interes faktyczny natomiast jest takim stanem, w którym obywatel jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowa-

<sup>6</sup> Ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270.

<sup>7</sup> Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 124.

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 609.

<sup>9</sup> Zob. art. 42 ustawy o aktach stanu cywilnego, art. 24 ustawy o izbach morskich czy art. 46 ust. 2 pkt 1 ustawy o ewidencji ludności.

<sup>10</sup> P. Gołaszewski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, Legalis, art. 28.

<sup>11</sup> Szerzej zob. A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, Legalis, rozdz. II §2.

nia poprzez przepisami prawa powszechnie obowiązującego<sup>12</sup>. Interes prawny od faktycznego odróżnia więc obiektywny charakter. O istnieniu interesu prawnego nie decyduje wewnętrzne przekonanie osoby, lecz przepis prawa. Koncepcja E. Bernatzika stała się fundamentem konstrukcji strony w austriackiej procedurze administracyjnej, która z kolei posłużyła za wzór regulacji postępowania administracyjnego II RP<sup>13</sup>.

Badania nad pojęciem interesu prawnego prowadzono również w polskiej nauce prawa, nie wyłączając przedwojennej. W ujęciu W. Klonowieckiego interes prawny występuje, gdy korzyść konkretna jednostki natury materialnej lub moralnej powszechnie uznawanej jest prawnie chroniona. Podobnie interes prawny, jako kwalifikowaną, szczególną postać interesu faktycznego, przedstawiał T. Bigo. Jego zdaniem interes prawny to taki, który ma podstawę, oparcie w prawie. Na inny aspekt interesu — przeżycia jednostki — uwagę zwracał E. Iserzon; zauważał:

przez interes w znaczeniu podmiotowym (emocjonalnym) należy rozumieć pragnienie lub unikanie pewnego stanu rzeczy po stronie podmiotu, o którego interes chodzi. Uznając za rzecz słuszną ochronę tak rozumianego interesu jednostki, prawodawca ustanawia normę prawną<sup>14</sup>.

Rozważania nad naturą interesu prawnego są prowadzone także we współczesnej nauce prawa. Powszechnie przyjmowany jest pogląd, że interes prawny wywodzi się z konkretnej normy prawnej<sup>15</sup>. Zwraca się niekiedy uwagę na rozdzielność pojęć interesu prawnego i faktycznego. Interes prawny nie jest kwalifikowaną formą interesu faktycznego czy interesem faktycznym chronionym przez normę prawną, lecz bytem zupełnie odmiennym: interes prawny, podobnie jak prawo, sytuuje się w „rzeczywistości normatywnej”, interes faktyczny natomiast — w sferze realiów<sup>16</sup>. Pojęcie interesu prawnego zwykło się definiować przede wszystkim przez wymienienie jego podstawowych cech (wyznaczników), co szerzej omówiono w dalszej części niniejszej pracy.

## 2. Podstawy prawne interesu prawnego

Nie budzi wątpliwości teza, że źródłem (podstawą) interesu prawnego jest norma prawna. Problematiczne jest natomiast ustalenie, jaka norma i w jakiej sytuacji przesądza o istnieniu interesu prawnego u danej osoby. Kwestię tę wyjaśnia się poprzez wskazywanie katalogu cech interesu prawnego. Interes ten, aby mógł zo-

<sup>12</sup> E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886, s. 184–187, cyt. za: A.S. Duda, *op. cit.*

<sup>13</sup> A.S. Duda, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> Z. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1, s. 22.

<sup>16</sup> T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, LEX 2012, rozdz. IV.1.4.

stać „zaspokojony” przez administrację, musi być aktualny, osobisty, konkretny, obiektywnie sprawdzalny i indywidualny<sup>17</sup>. Interes jest konkretny, gdy występuje jego związek z konkretną normą prawną, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Norma ta musi ponadto odnosić się do sytuacji prawnej podmiotu, który czerpie z niej interes prawny. Interes ten musi być rzeczywiście istniejącym; nie jest on więc jedynie interesem przewidywanym, hipotetycznym. Interes prawny to zobiektywizowana, realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej<sup>18</sup>. Musi on być aktualny, a więc utrata uprawnienia będącego podstawą interesu prawnego oznacza kres istnienia samego interesu. Trafnie zauważa się, że wiele ze stawianych interesowi prawnemu wymogów wiąże się z oceną skutków mającej zapaść decyzji administracyjnej, przez co badanie tego interesu prawnego wymaga ustalenia, w czyjej sferze prawnej i w jakim stopniu skutki te będą występować<sup>19</sup>. Niekiedy mogą być one nieoczywiste, a wpływ decyzji na sytuację prawną niektórych podmiotów — odległy, wynikający jedynie z współzależności sfer prawnych różnych podmiotów.

Spornym zagadnieniem jest także kwestia, czy jedynie normy prawa administracyjnego mogą dać podstawę interesowi prawnemu chronionemu przez administrację. W świetle stanowiska dominującego dopuszczalne jest wywodzenie interesu prawnego z przepisów różnych gałęzi prawa. H. Knysiak-Sudyka zauważa:

niewątpliwie podstawowym źródłem interesu prawnego są normy materialnego prawa administracyjnego, określające uprawnienia lub obowiązki możliwe do nałożenia na podmioty znajdujące się w przewidzianych nimi sytuacjach faktycznych. Interes prawny jest jednak również wywodzony z norm materialnoprawnych zaliczanych do innych dziedzin prawa, przede wszystkim cywilnego, zwłaszcza zaś rzeczowego<sup>20</sup>.

Inni wskazują ponadto na przepisy prawa podatkowego i celnego, prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych, prawa gospodarczego czy prawa ochrony środowiska<sup>21</sup>. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd o dopuszczalności wywodzenia interesu prawnego na przykład z uprawnień właścicielskich<sup>22</sup>.

Innym zagadnieniem jest możliwość oparcia interesu prawnego na przepisach prawa procesowego. Wskazuje się tu, że o ile nie ma takiej możliwości na gruncie

<sup>17</sup> Por. W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 41.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z 26 października 1999 roku (IV SA 1693/97), LEX nr 48702.

<sup>19</sup> T. Kielkowski, *op. cit.*

<sup>20</sup> Zob. H. Knysiak-Sudyka, *Interes prawny w prawie administracyjnym — perspektywa Polskiej*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.

<sup>21</sup> A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, LEX 2009, rozdz. 5.3.3.

<sup>22</sup> Zob. np. wyrok NSA z 24 października 2018 roku (II OSK 2661/16), LEX nr 2584188.

postępowania administracyjnego, o tyle istnieje ona w postępowaniu sądowo-administracyjnym<sup>23</sup>. Według poglądu NSA

tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądowo-administracyjnym może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego<sup>24</sup>.

Szersze ujęcie źródeł interesu prawnego odnosi się także do tego pojęcia występującego w innych aktach prawnych. W odniesieniu do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym NSA stwierdził: „każdy z przepisów: ustrojowych, prawa materialnego, prawa procesowego, może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego”<sup>25</sup>.

### 3. Pojęcie praw refleksowych

Rozwój teorii praw refleksowych jest związany z badaniami prowadzonymi w początku XX wieku w Niemczech i Włoszech<sup>26</sup>. W 1892 roku pojęciem prawa refleksowego (*Reflexrecht*) posłużył się G. Jellinek<sup>27</sup>, który odróżniał je od tak zwanego subiektywnego prawa publicznego (*subjektiven öffentlichen Recht*). Zainteresowanie prawami refleksowymi w polskiej nauce prawa jest ściśle powiązane z zagadnieniem interesu prawnego. Początek tego zainteresowania przypada na lata dziewięćdziesiąte XX wieku. Koncepcję praw refleksowych rozwijali w swoich pracach między innymi M. Maciołek<sup>28</sup>, W. Jakimowicz<sup>29</sup>, A. Matan<sup>30</sup> oraz A. Kucharska<sup>31</sup>. Już w 1986 roku NSA odwołał się do tego pojęcia<sup>32</sup>, przyjmując jednak, że prawa refleksowe przysługują każdemu i same przez się nie gwarantują możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. Pogląd ten należy łączyć raczej z kategorią pokrewną — refleksów prawnych, to znaczy stanów prawnych, które przyczyniają się do poprawienia lub pogorszenia sytuacji prawnej lub faktycznej obywatela, przed którymi ten nie może skutecznie się bronić<sup>33</sup>.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 17 marca 2015 roku (II OSK 1955/13), LEX nr 1665729.

<sup>24</sup> Uchwała NSA z 11 kwietnia 2005 roku (OPS 1/04), LEX nr 151232.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 10 września 2002 roku (II SA/Wr 1498/02), Legalis nr 73934.

<sup>26</sup> Z. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, rozdz. 2.3.1.2.

<sup>27</sup> G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892.

<sup>28</sup> M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.

<sup>29</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*

<sup>30</sup> A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus” 2005, nr 1.

<sup>31</sup> A. Kucharska, *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, „Jurysta” 2006, nr 7.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 13 lutego 1986 roku (III SA 1146/85), LEX nr 9869.

<sup>33</sup> Zob. I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym*, LEX 2016.

Jak zauważa I. Zachariasz, pojęcie praw refleksywnych zostało stworzone przy okazji rozważań nad pozycją prawną jednostek niepodporządkowanych państwu w procesach stosowania prawa na gruncie prawa administracyjnego w związku z pojęciem interesu prawnego wyznaczającym strony postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Doktryna nie wypracowała jednolitego rozumienia pojęcia prawa refleksywnego. Zdaniem M. Maciołek

prawo refleksywne przysługujące osobie trzeciej wiąże się z sytuacją, w której prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego może prowadzić do naruszenia nieobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawa przedmiotowego, naruszenia uzasadniającego tym samym interes osoby trzeciej w tym, aby władza administracyjna zachowała się w takim wypadku w odpowiedni sposób<sup>35</sup>.

Stanowisko to było wielokrotnie przywoływane w innych pracach poświęconych tej problematyce, jak również w orzecznictwie<sup>36</sup>. W opinii W. Jakimowicza natomiast „prawo refleksywne pozostaje w związku z pojęciem interesu prawnego, stanowiąc jedną z konfiguracji, w jakiej interes ten może występować”. Jak dodaje ów autor, „prawo refleksywne osoby trzeciej wynika z obowiązującego prawa, ale wywodzone jest z sytuacji prawnej innego podmiotu i powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu”<sup>37</sup>. Odmienne stanowisko prezentuje A. Matan, który prawa refleksywne utożsamia z publicznymi prawami podmiotowymi o charakterze negatywnym. Prawa te są więc roszczeniem o zaniechanie ingerencji w sferę wolności danego podmiotu<sup>38</sup>.

Z przywołanych tu poglądów wyłania się niejednoznaczny obraz praw refleksywnych. Nie ma bowiem zgodności, czy pojęcie to należy łączyć z pewnymi normami prawnymi i wynikającymi z nich uprawnieniami, czy też z sytuacją powiązania uprawnień dwóch lub więcej podmiotów, w której wykonywanie uprawnień przez jednego z nich oddziałuje na sytuację prawną pozostałych. Najważniejsze cechy kategorii praw refleksywnych, jakie wyłaniają się z przywołanych tu wypowiedzi, są następujące. Prawo refleksywne musi istnieć w powiązaniu z konkretną normą prawną przyznającą określone uprawnienia, którymi najczęściej będą uprawnienia właścicielskie lub inne uprawnienia prawno rzeczowe, na przykład użytkownika wieczystego. Jednocześnie do powstania praw refleksywnych konieczne jest wystąpienie związku pomiędzy sferami prawnymi co najmniej dwóch podmiotów prawa, polegającego na tym, że przyznanie lub odebranie uprawnienia albo nałożenie obowiązku na jeden z tych podmiotów może oddziaływać na uprawnienia lub wolności drugiego.

<sup>34</sup> *Ibidem*, rozdz. II.6.

<sup>35</sup> M. Maciołek, *op. cit.*, s. 11.

<sup>36</sup> Zob. np. wyrok NSA z 24 maja 2017 roku (I OSK 2210/15), LEX nr 2309425.

<sup>37</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 137.

<sup>38</sup> A. Matan, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, LEX 2010, art. 28.

#### 4. Interes prawny oparty na prawie reflexywnym

Dopuszczalność wywodzenia interesu prawnego z prawa reflexywnego ma umocowanie w art. 28 k.p.a., w świetle którego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Rozróżnia się bowiem dwie sytuacje: gdy decyzja ma rozstrzygać wprost o prawach lub obowiązkach osoby (dotyczy jej bezpośrednio) lub gdy ma jedynie odnosić skutek wobec praw i obowiązków danego podmiotu (dotyczy go wówczas pośrednio)<sup>39</sup>. Jak wskazał NSA, interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. lub obowiązek może wypływać nie tylko z konkretnego przepisu powołanego jako podstawa materialnoprawna rozstrzygnięcia, ale i z przepisów regulujących prawa i obowiązki osób, których to prawa i obowiązki zderzają się z prawami i obowiązkami podmiotów, których uprawnienia wypływają z zastosowanego w sprawie przepisu prawa materialnego<sup>40</sup>.

Więź pomiędzy normami prawnymi, która jest przyczyną „zderzenia” uprawnień wynikających z tych norm, jest właśnie prawem reflexywnym. Związek ten ma charakter materialny i formalny. Materialny wyraża się w tym, że wykonywanie (przyznanie) uprawnień pierwszemu z nich powoduje pewien skutek w uprawnieniach drugiego. Formalny z kolei wiąże się z koniecznością ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem reflexywnym w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji<sup>41</sup>.

Wywodzenie interesu prawnego z tak określonych praw reflexywnych nie jest jednak akceptowane powszechnie. Krytycznie odniósł się do tej koncepcji w jednym z swych wyroków NSA:

koncepcje teoretyczne prawa reflexywnego nie mogą zmienić regulacji art. 28 k.p.a., w świetle której interes prawny musi mieć podstawy w normie materialnego prawa administracyjnego. Przepisy kodeksu cywilnego, przepisy kodeksu karnego oraz prawa bankowego nie dają podstaw do władczej konkretyzacji uprawnień (obowiązków) jednostki w formie decyzji administracyjnej<sup>42</sup>.

Stanowisko to nie jest jednak dominujące<sup>43</sup>. Możliwość wywodzenia interesu z praw reflexywnych dopuszczają między innymi R. Kędziora<sup>44</sup>, P. Gołaszewski<sup>45</sup>, P. Szymczyk<sup>46</sup>, W. Jakimowicz<sup>47</sup> oraz H. Knysiak-Sudyka<sup>48</sup>. Koncepcja ta, jak

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 26 marca 2013 roku (II GSK 27/12), LEX nr 1334134.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 17 kwietnia 2007 roku (I OSK 791/06), LEX nr 329119.

<sup>41</sup> A. Matan, [w:] *Kodeks...*

<sup>42</sup> Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 roku (I OSK 2963/15), Legalis nr 1510902.

<sup>43</sup> Zob. np. wyroki NSA: II GSK 62/09, I OSK 2210/15.

<sup>44</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 28.

<sup>45</sup> P. Gołaszewski, *op. cit.*, art. 28.

<sup>46</sup> P. Szymczyk, *Prawo reflexywne przysługujące osobie trzeciej*, [w:] *Postępowanie reprawidacyjne*, red. K. Wiktor, LEX 2018, rozdz. XI.3.

<sup>47</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 130.

<sup>48</sup> H. Knysiak-Sudyka, *op. cit.*

również poszczególne jej elementy, budzą jednak kontrowersje we współczesnej nauce prawa administracyjnego. Z. Kmiecik prawa refleksywne zalicza do „pojęć teoretycznych, które przynoszą więcej szkody niż pożytku, gdyż komplikują jedynie obraz sytuacji, zamiast go porządkować”<sup>49</sup>. Sporne pozostaje, jaka norma prawna i w jakiej sytuacji może być uznana za źródło interesu prawnego, a więc kiedy będzie zachodzić „związek refleksywny” uzasadniający przyznanie interesom podmiotu ochrony prawnej. Problem ten nie dotyczy jednak jedynie prawa refleksywnego, lecz interesu prawnego w ogóle. Nie ma bowiem jednoznacznych i uniwersalnych zasad oceny istnienia u danego podmiotu interesu prawnego, a kwestię tę należy oceniać kazuistycznie<sup>50</sup>. Wątpliwości dotyczące praw refleksywnych dotyczą tu szczególnie realności i aktualności wywodzonego z nich interesu prawnego. Wskazuje się bowiem, że interes prawny nie może być uzasadniany zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi, które mają wystąpić dopiero w przyszłości<sup>51</sup>. Przyjmuje się ponadto, że „konieczność ochrony procesowej podmiotu dysponującego prawem refleksywnym powstaje tylko wówczas, gdy ma miejsce naruszenie interesu osoby trzeciej, wynikającego z konkretnej normy prawa materialnego”<sup>52</sup>. Zwykle jednak w wypadku praw refleksywnych uszczuplenie praw osoby na nie się powołującej ma nastąpić nawet nie w chwili wydania decyzji kończącej postępowanie, lecz dopiero skutek wykonywania uprawnienia, które decyzją ta ma konkretyzować. W czasie postępowania można mówić nie o naruszeniu interesu, lecz jedynie o możliwości takiego naruszenia w przyszłości. Jednocześnie jednak kryterium tego nie można uznać za przesądające w każdej sytuacji. Warto odnotować jest stanowisko, że „sama potencjalna możliwość spowodowania szkodliwego oddziaływania legalizowanej inwestycji na nieruchomości sąsiednie jest wystarczającą przesłanką do uzyskania przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>53</sup>. Na uwagę zasługuje również pogląd NSA<sup>54</sup> wyrażony w uchwale z 5 grudnia 2011 roku, zgodnie z którym pojęcia prawa administracyjnego, a szczególnie pojęcie strony, należy interpretować z uwzględnieniem konstytucyjnego prawa do procesu, którego częścią jest dochodzenie praw w drodze administracyjnej<sup>55</sup>. Na ten aspekt zwrócił uwagę także WSA w Krakowie, wskazując, że „za szeroką interpretacją pojęcia interesu prawnego przemawia też konieczność jego prokonstytucyjnej wykładni zapewnia-

<sup>49</sup> Z. Kmiecik, *Recenzja: A. Skóra, Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8, s. 124.

<sup>50</sup> P. Gołaszewski, *op. cit.*

<sup>51</sup> Wyrok NSA z 14 stycznia 2015 roku (I OSK 1751/13), LEX nr 1675439.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z 9 marca 2017 roku (II GSK 4934/16), LEX nr 2429578.

<sup>53</sup> Wyrok WSA z 27 lipca 2018 roku (II SA/Kr 581/18), LEX nr 2534657.

<sup>54</sup> Uchwała NSA z 5 grudnia 2011 roku (II OPS 1/11), Legalis nr 401814.

<sup>55</sup> Zob. A. Jakubowski, *Glosa do uchwały NSA z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 85.

jącej realność sądowej kontroli administracji publicznej (art. 184 Konstytucji)”<sup>56</sup>. Przyznanie ochrony również interesowi prawnemu opartemu na prawach reflexowych wydaje się konieczne do urzeczywistnienia zasady praworządności w postępowaniu (art. 7 k.p.a.). Nie ma bowiem podstaw do stopniowania wpływu, jaki na sytuację prawną danego podmiotu może wywierać decyzja kończąca postępowanie<sup>57</sup>. Należy więc przyznać status strony postępowania w każdym wypadku, gdy skutki wydania decyzji (lub wykonywania praw z niej wynikających) mogą oddziaływać na sytuację prawną innych osób. W tym świetle wywodzenie interesu prawnego z praw reflexowych jest więc legitymowane.

Interes taki ma charakter szczególny, co przejawia się w braku samodzielnego bytu prawnego. Aktualizuje się on dopiero w chwili zawiązania postępowania, ma więc charakter wtórny. Wynika z tego poważny skutek procesowy, jakim jest brak możliwości wszczęcia postępowania na żądanie osoby legitymującej się takim interesem. Jak zauważa A. Matan, zyskuje on samodzielność po wydaniu decyzji, która staje się podstawą do wnoszenia przez stronę „refleksową” zwyczajnych i nadzwyczajnych środków prawnych<sup>58</sup>. Odmienne zapatrywanie w tej kwestii przedstawia W. Jakimowicz, którego zdaniem interes reflexowy powstaje dopiero w chwili wydania decyzji merytorycznej. Jeśli decyzja jest negatywna względem żądania strony przeciwnej, interes reflexowy w ogóle nie powstaje. Można więc zauważyć, że gdy w opinii A. Matana wydanie decyzji czyni interes prawny oparty na prawie reflexowym samodzielnym, w ujęciu W. Jakimowicza przesądza on, czy podmiot legitymujący się takim interesem uzyskuje status strony<sup>59</sup>. Skutkiem akceptacji poglądu W. Jakimowicza byłoby pozbawienie interesu „strony reflexowej” ochrony w toku postępowania przed organem I instancji. Z tego powodu koncepcja prawa reflexowego w tym ujęciu jest nie do zaakceptowania<sup>60</sup>. Należy zatem przyjąć, że interes ten aktualizuje się w chwili zawiązania postępowania administracyjnego<sup>61</sup>. Organ, wszczynając postępowanie, powinien więc zbadać nie tylko czyich obowiązków lub praw będzie dotyczyć wszczęte postępowanie, lecz także na czyje prawa lub obowiązki wpłynie w taki sposób, by można było mówić o istnieniu po ich stronie interesu prawnego. Oczywiście nie jest to zadanie łatwe, co nie dotyczy jednak tylko interesu opartego na prawie reflexowym. Wszak ustalenie, czy danemu podmiotowi (podmiotom) w konkretnej sprawie administracyj-

<sup>56</sup> Wyrok WSA z 24 stycznia 2018 roku (V SA/Wa 377/17), LEX nr 2506912.

<sup>57</sup> Por. T. Kielkowski, *op. cit.*

<sup>58</sup> A. Matan, *Ochrona praw reflexowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. A. Matan, C. Martysz, Kraków 2005, s. 274.

<sup>59</sup> Z. Kmieciak, *Wszczęcie...*

<sup>60</sup> Z. Kmieciak, *Interes prawny stron...*, s. 30.

<sup>61</sup> A. Matan, [w:] *Kodeks...*

nej przysługuje przymiot strony, jest jednym z trudniejszych zagadnień zarówno dla doktryny prawa administracyjnego, jak i praktyki administracyjnej<sup>62</sup>.

## 5. Prawa refleksywne w orzecznictwie sądów administracyjnych

Charakterystyki omawianego zagadnienia dopełnia wskazanie jego zastosowań w praktyce. Najlepszych przykładów dostarczają sprawy na gruncie prawa budowlanego i prawa ochrony środowiska, w których stroną główną postępowania jest inwestor, stroną refleksywną natomiast właściciel (właściciele) nieruchomości znajdujących się w sferze oddziaływania inwestycji<sup>63</sup>. Jak zauważył NSA<sup>64</sup>,

jeżeli dochodzi do wydania decyzji, która daje inwestorowi możliwości szerszego wykonywania prawa związanego z daną nieruchomością (na przykład poprzez realizację określonej inwestycji), to może to mieć realny wpływ na zakres wykonywania prawa własności przez właściciela nieruchomości leżącej w sąsiedztwie tej nieruchomości, gdyż tym samym musi on więcej znosić. Osoba taka posiada legitymację strony w postępowaniu dotyczącym wygaszenia pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy decyzja ta ma wpływ — przez sąsiedztwo terenów przewidzianych pod określoną zabudowę — na realny wymiar wykonywania przysługującego jej prawa własności nieruchomości (art. 140 kc i art. 144 kc).

Sąsiedztwo to nie musi przy tym polegać na bezpośrednim graniczeniu działek. Dobrze obrazują to orzeczenia na tle tak zwanych immisji pośrednich. Jak wyłożył to NSA w wyroku z 17 października 2017 roku,

uznanie za stroną postępowania w sprawie dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy właściciela nieruchomości sąsiedniej nie sprowadza się do prostego sprawdzenia sąsiedztwa. O interesie prawnym właścicieli nie decyduje bowiem fakt, iż dwie działki z sobą bezpośrednio graniczą, lecz to, że jedna z nich znajduje się w strefie oddziaływania inwestycji lokalizowanej na drugiej działce<sup>65</sup>.

Ciekawego przykładu zastosowania koncepcji praw refleksywnych dostarcza sprawa<sup>66</sup>, na kanwie której NSA nie zgodził się, jakoby student nie miał interesu prawnego w przyznaniu uniwersytetowi środków finansowych w ramach „Diamentowego Grantu”. Interes ten miał wynikać właśnie z prawa refleksywnego znajdującego oparcie w art. 187a ustawy z 2005 roku prawo o szkolnictwie wyższym. Student nie miał bowiem możliwości uzyskania środków finansowych z programu, jeśli nie zostały one przyznane uczelni. Koncepcja prawa refleksywnego jest zwykle odnoszona do sytuacji, gdy wydanie określonej decyzji może wywołać uszczerbek w sferze prawnej innego podmiotu. W omawianej sprawie to właśnie nieprzyznanie określonego uprawnienia jednemu podmiotowi negatywnie

<sup>62</sup> A. Skóra, *op. cit.*

<sup>63</sup> Jak bowiem w wyroku z 14 lutego 2018 roku (II OSK 969/16) wskazał NSA, do spraw dotyczących wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę ma zastosowanie zasada ogólna określona art. 28 k.p.a., a nie art. 28 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 roku prawo budowlane.

<sup>64</sup> Wyrok NSA z 14 lutego 2018 roku (II OSK 969/16), LEX nr 2491653.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z 17 października 2017 roku (II OSK 237/16), LEX nr 2435005.

<sup>66</sup> Postanowienie NSA z 5 lutego 2014 roku (II GSK 9/13), LEX nr 1452776.

oddziaływało na uprawnienia innej osoby. Natomiast decyzja przyznająca środki uniwersytetowi mogłaby spowodować jedynie pozytywne skutki z perspektywy interesów studenta. Sytuacja taka nie jest typowa dla problematyki prawa reflexowego, nie można jej jednak wykluczyć<sup>67</sup>.

Typowych przykładów zastosowania koncepcji prawa reflexowego dostarczą sprawę, w których interes prawny jest wywodzony z norm prawa cywilnego określających uprawnienia właściciela czy też użytkownika wieczystego. Interes ten może się aktualizować w postępowaniach dotyczących stosunków sąsiedzkich, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, jak również gospodarki odpadami<sup>68</sup>. Uprawnienia właścicielskie są najczęściej przywoływanym źródłem interesu prawnego opartego na prawie reflexowym.

Wspomniano już, że prawo reflexowe powstaje w sytuacji powiązania sfer prawnych co najmniej dwóch osób. Trudno ustalić, czy powiązanie to jest dość mocne, by wystąpiło realne ryzyko naruszenia interesów którejś z nich, świadczące o „obiektywnej potrzebie ochrony prawnej”, a więc interesie prawnym. W każdej sprawie konieczne jest indywidualne zbadanie, czy i jak wydanie określonej decyzji będzie oddziaływać na prawa lub obowiązki innych osób. Można wskazać jedynie ogólniejsze uwagi mające zastosowanie w takim badaniu. NSA podniósł, że

wyznaczenie kręgu stron w oparciu o art. 28 k.p.a. w postępowaniu w sprawie wydania warunków zabudowy winno być dokonane w oparciu o funkcję, formę, konstrukcję obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji, przy czym organ nie może ograniczyć się wyłącznie do ponadnormatywnego oddziaływania inwestycji na tereny sąsiadujące, lecz powinien ocenić całokształt tych okoliczności w świetle art. 140 kc w zw. z art. 144 kc<sup>69</sup>.

Dodatkowy wymóg NSA określił w sprawie o udzielenie koncesji na wydobywanie kopaliny. Stwierdził bowiem, że do wywodzenia interesu prawnego reflexowego z uprawnień właścicielskich konieczne jest określenie, jakie ewentualne prawa właściciela naruszają uprawnienia wynikające z decyzji koncesyjnej<sup>70</sup>.

## 6. Interes reflexowy a interes pośredni

Koncepcja prawa reflexowego jako źródła interesu prawnego wykazuje wiele podobieństw do koncepcji interesu pośredniego. Zdaniem A. Skóry<sup>71</sup> interes pośredni to taki, który powstaje za pośrednictwem sytuacji prawnej innego podmio-

<sup>67</sup> Por. J. Turski, *Glosa do postanowienia NSA (II GSK 9/13)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 3.

<sup>68</sup> Zob. wyrok NSA z 22 marca 2012 roku (II OSK 20/11), Legalis nr 777646.

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 24 października 2018 roku (II OSK 2661/16), LEX nr 2584188.

<sup>70</sup> Wyrok NSA z 26 marca 2013 roku (II GSK 27/12), LEX nr 1334134.

<sup>71</sup> A. Skóra, *op. cit.*

tu dysponującego własnym, odrębnym interesem prawnym. Pojęcie to autorka wyjaśnia na przykładzie postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Zauważa:

bezpośredni interes prawny w uruchomieniu postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę ma jedynie inwestor, gdyż to jego sytuacja prawna zostanie bezpośrednio ukształtowana (poprzez udzielenie uprawnienia na rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych). Natomiast interes właściciela nieruchomości sąsiedniej, znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, określa się jako interes pośredni<sup>72</sup>.

Nietrudno zauważyć, że tak scharakteryzowany interes prawny pośredni odpowiada głównym elementom koncepcji prawa refleksywnego. Autorka nie odnosi się do tej zależności, rozróżnia jednak zagadnienie bezpośredniego lub pośredniego charakteru interesu prawnego (w zależności, czy wywodzony jest z konkretnego przepisu prawa) od bezpośredniego lub pośredniego skutku prawnego w sferze prawnej adresatów decyzji administracyjnej (w zależności, czy decyzja wywoła skutki wprost w sferze jego uprawnień, czy też jedynie nakazując mu podjąć, zaniechać lub znosić pewne działania).

Interes prawny o charakterze bezpośrednim i pośrednim odróżnia również Z. Kmieciak<sup>73</sup>. Wskazuje on wprost na związek ten koncepcji z problematyką praw refleksywnych. Autor ten wyróżnia cztery kategorie interesu prawnego. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, gdy decyzja będzie rozstrzygać wprost o prawach lub obowiązkach danego podmiotu. Druga natomiast ma miejsce, gdy wydana decyzja będzie oddziaływać pośrednio na prawa lub obowiązki osoby występującej do organu z żądaniem załatwienia sprawy wskutek jej powiązania z sytuacją prawną adresata decyzji. Po trzecie, interes prawny może się przejawiać w prawie do uczestniczenia w postępowaniu jako strona, a aktualizować w razie określonego zachowania innego podmiotu. Ten rodzaj interesu prawnego jest podobny do przypadku drugiego, przy czym różnica polega na tym, że o ile w drugim wypadku (podobnie jak w pierwszym) do zaistnienia interesu prawnego niezbędne są istnienie normy prawnej i wola jej skonkretyzowania w odniesieniu do danego podmiotu, o tyle w trzecim niezbędne są istnienie normy prawnej oraz wystąpienie z żądaniem wszczęcia postępowania przez podmiot, którego praw lub obowiązków wydana decyzja będzie dotyczyć bezpośrednio. Czwarty rodzaj interesu prawnego aktualizuje się w razie wszczęcia przez właściwy organ administracji publicznej postępowania z urzędu, skutkiem czego określony podmiot zyskuje prawo do uczestniczenia w postępowaniu jako strona. Rodzaje trzeci i czwarty zdaniem tego autora w zasadzie odpowiadają teorii praw refleksywnych.

<sup>72</sup> *Ibidem*, rozdz. 5.3.3.

<sup>73</sup> Zob. Z. Kmieciak, *Wszczęcie...*

## Zakończenie

Przyznanie ochrony prawom refleksowym w sprawach administracyjnych nastąpiło znacznie wcześniej niż wyróżnienie ich jako źródła interesu prawnego. Interesy osób, o których uprawnieniach lub obowiązkach decyzja kończąca postępowanie nie rozstrzygnie wprost, lecz będzie oddziaływać na ich sferę prawną, można uwzględnić i chronić w postępowaniu bez wskazywania, że ich źródłem są „prawa refleksowe”. Niemniej koncepcja ta wydaje się użyteczna do pełniejszej charakterystyki możliwych relacji państwo–obywatel, jak również relacji pomiędzy jednostkami, czego nie przekreślają nieścisłości w jej pojmowaniu. Tezę tę potwierdza szerokie orzecznictwo wyprzedzające nawet doktrynę prawa w rozważeniu poszczególnych aspektów praw refleksowych i ich możliwych zastosowań do nowych sytuacji administracyjnoprawnych. Zasadne wydaje się oczekiwanie dalszego rozwoju rzeczzonej koncepcji i jej ugruntowania w orzecznictwie, czemu sprzyja jej zakotwiczenie w wartościach konstytucyjnych i zasadzie ochrony praworządności, a także otwartość na różne sfery oddziaływania prawa administracyjnego.

## Bibliografia

- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*, Wien 1886.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Gołaszewski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, Legalis.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakubowski A., *Glosa do uchwały NSA z 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kiełkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, LEX 2012.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997.
- Kmieciak Z., *Recenzja: A. Skóra*, Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym, *Warszawa 2009*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 8.
- Kmieciak Z., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 1.
- Kmieciak Z., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Sudyka H., *Interes prawny w prawie administracyjnym — perspektywa Polski*, [w:] *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017.
- Kucharska A., *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, „Jurysta” 2006, nr 7.
- Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- Matan A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, LEX 2010.
- Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus” 2005, nr 1.

- Matan A., *Ochrona praw refleksywnych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. A. Matan, C. Martysz, Kraków 2005.
- Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, LEX 2009.
- Szymczyk P., *Prawo refleksywne przysługujące osobie trzeciej*, [w:] *Postępowanie reprivatyzacyjne*, red. K. Wiktor, LEX 2018.
- Turski J., *Glosa do postanowienia NSA (II GSK 9/13)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2017, nr 3.
- Woś T., *Glosa do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 1993, W 3/92*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3.
- Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.

### Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.
- Ustawa kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.
- Ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270.

### Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 5 lutego 2014 roku (II GSK 9/13), LEX nr 1452776.
- Uchwała NSA z 11 października 1999 roku (OPS 11/99), Legalis nr 45286.
- Uchwała NSA z 11 kwietnia 2005 roku (OPS 1/04), LEX nr 151232.
- Uchwała NSA z 5 grudnia 2011 roku (II OPS 1/11), Legalis nr 401814.
- Wyrok NSA z 13 lutego 1986 roku (III SA 1146/85), LEX nr 9869.
- Wyrok NSA z 26 października 1999 roku (IV SA 1693/97), LEX nr 48702.
- Wyrok NSA z 10 września 2002 roku (II SA/Wr 1498/02), Legalis nr 73934.
- Wyrok NSA z 17 kwietnia 2007 roku (I OSK 791/06), LEX nr 329119.
- Wyrok NSA z 28 września 2009 roku (II GSK 62/09), LEX nr 597001.
- Wyrok NSA z 22 marca 2012 roku (II OSK 20/11), Legalis nr 777646.
- Wyrok NSA z 26 marca 2013 roku (II GSK 27/12), LEX nr 1334134.
- Wyrok NSA z 14 stycznia 2015 roku (I OSK 1751/13), LEX nr 1675439.
- Wyrok NSA z 17 marca 2015 roku (II OSK 1955/13), LEX nr 1665729.
- Wyrok NSA z 12 kwietnia 2016 roku (I OSK 2963/15), Legalis nr 1510902.
- Wyrok NSA z 9 marca 2017 roku (II GSK 4934/16), LEX nr 2429578.
- Wyrok NSA z 24 maja 2017 roku (I OSK 2210/15), LEX nr 2309425.
- Wyrok NSA z 17 października 2017 roku (II OSK 237/16), LEX nr 2435005.
- Wyrok NSA z 14 lutego 2018 roku (II OSK 969/16), LEX nr 2491653.
- Wyrok NSA z 24 października 2018 roku (II OSK 2661/16), LEX nr 2584188.
- Wyrok WSA z 24 stycznia 2018 roku (V SA/Wa 377/17), LEX nr 2506912.
- Wyrok WSA z 27 lipca 2018 roku (II SA/Kr 581/18), LEX nr 2534657.