A C T A U N I V E R S I T A T I S L O D Z I E N S I S
FOLIA IURIDICA 75, 2015
http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.75.04

Marta Ćwiklińska[*]

TRZY GENERACJE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO A KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Streszczenie. Javier Barnes wyróżnił trzy generacje postępowania administracyjnego. Niniejszy esej będzie próbą analizy Kodeksu postępowania administracyjnego pod kątem trzech generacji postępowania administracyjnego. Pierwsza generacja jest najstarsza. Jest to postępowanie orzecznicze, czyli klasyczne postępowanie administracyjne. Organy administracji publicznej wydają formalne decyzje adresowane do indywidualnego adresata. Model ten w anglosaskiej literaturze określany jest jako *command and control*. Kodeks postępowania administracyjnego zawiera wyłącznie normy I generacji. Druga generacja postępowania administracyjnego, zwana *rulemaking procedure*, czyli postępowaniem w sprawach wydawania aktów administracyjnych generalnych nie doczekała się całościowego uregulowania w polskim systemie prawa. W tym zakresie istnieje cały szereg regulacji o charakterze szczegółowym w przepisach *prima facie* materialnego prawa administracyjnego. Inaczej niż w I generacji postępowania administracyjnego generalny akt administracyjny kierowany jest do adresata określonego w sposób generalny. Trzecia generacja postępowania administracyjnego, czyli postępowanie służące kształtowaniu i wdrażaniu polityki publicznej, nie została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego. W polskim systemie prawa administracyjnego normy zawierające cechy III generacji znajdują się w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.).

Słowa kluczowe: trzy generacje postępowania administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego, generalny akt administracyjny, anglosaski język prawniczy.

Dotychczasowy model postępowania administracyjnego w Polsce opiera się na postępowaniu jurysdykcyjnym (orzeczniczym). W literaturze komparatystycznej zwraca się natomiast uwagę na to, że postępowanie jurysdykcyjne nie jest już jedynym, a być może w niektórych krajach nie jest już nawet dominującym sposobem działania organów wykonujących funkcje administracyjne.

Javier Barnes wyróżnił trzy generacje postępowania administracyjnego: (1) postępowanie orzecznicze, czyli klasyczne postępowanie administracyjne – *the adjudication procedure*, (2) postępowanie w sprawach wydawania aktów generalnych (*rulemaking procedure*), (3) postępowanie służące kształtowaniu

[*] Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

i wdrażaniu polityki publicznej (*making public policy and implementing procedure*). Zaprezentowane skrótowo, teoretycznie ujęcie trzech generacji procedur administracyjnych niewątpliwie może być pomocne zarówno dla normodawców każdego szczebla, jak i organów stosujących prawo do dokonania właściwej oceny przepisów w zmieniającym się nieustannie świecie.

Niniejszy esej będzie próbą analizy Kodeksu postępowania administracyjnego pod kątem wyżej wymienionych generacji postępowania administracyjnego.

Pierwsza generacja procedury administracyjnej powstała na przełomie XIX i XX w. Według J. Barnesa charakteryzuje się ona hierarchicznością. W tym modelu (generacji) działalność organów administracji publicznej kończy się wydaniem decyzji w administracyjnym toku instancji. Obowiązujące tutaj procedury administracyjne dążą do zapewnienia legalności działań organów wydających rozstrzygnięcia, a kontrola organów administracji następuje *ex post.* Model ten w anglosaskiej literaturze określany jest jako *command and control*[1]. Informacje o stanie faktycznym i prawnym dotyczącym stron konkretnego postępowania udzielane przez organy administracji publicznej udzielane są *ex officio*. W Polsce odbywa się to na podstawie art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: KPA). Prawa strony postępowania są w tej procedurze dokładnie określone. Biorąc pod uwagę powyższy podział zaproponowany przez J. Barnesa, należy stwierdzić, iż polski KPA normuje wyłącznie postępowanie mieszczące się w ramach I generacji.

Druga generacja postępowania administracyjnego, nazwana *rulemaking procedure*, czyli postępowaniem w sprawach wydawania aktów administracyjnych generalnych, jak dotąd nie doczekała się całościowego uregulowania w polskim systemie prawa. W tym zakresie istnieje cały szereg regulacji o charakterze szczegółowym, zawartych w przepisach *prima facie* materialnego prawa administracyjnego. Stąd też wielu autorów z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego wyróżnia dwie kategorie aktów wydawanych na podstawie norm prawa administracyjnego, mianowicie akty normatywne posiadające cechy generalności i abstrakcyjności oraz akty indywidualne[2]. Generalny akt administracyjny można określić jako akt administracyjny indywidualny z tą istotną różnicą, że adresaci tegoż aktu są określeni w sposób generalny. Wydawanie generalnego aktu administracyjnego jest w swojej istocie podobne do wydawania aktu administracyjnego indywidualnego[3]. Normy zawierające cechy procedury II generacji można znaleźć w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Przykładem ustawy, która przewiduje wydawanie generalnego aktu administracyjnego, może

[1] J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure towards a third generation of administrative procedure*, www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf, s. 20 (dostęp: 10.12.2014).

[2] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 19.

[3] Ibidem, s. 158.

być ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne[4]. W przyszłości ustawodawca, decydując się na wprowadzenie do KPA instytucji prawnej pod nazwą „generalny akt administracyjny", zmuszony będzie dokonać wielu zmian. Ich wprowadzenie jednak jest konieczne, chociażby ze względu na obowiązywanie ustaw, które przewidują wydawanie generalnego aktu administracyjnego.

Na uwagę zasługuje fakt, że amerykański *Administrative Procedure Act* (dalej: APA) przewiduje wydawanie aktów administracyjnych generalnych, a procedura ta znana jest w Stanach Zjednoczonych od 67 lat[5]. Amerykański system prawny rozróżnia dwie główne formy działania administracji: (1) tworzenie reguł (aktów o charakterze generalnym) oraz (2) orzekanie, czyli to, co w nauce prawa nazywa się indywidualnym aktem administracyjnym. Takie rozróżnienie w APA było od dawna przedmiotem dyskusji w nauce prawa. Niektórzy argumentują, że ten dychotomiczny podział jest zbyt ostry i w niektórych budzących wątpliwości przypadkach nie pozwala na zastosowanie właściwej procedury przez organ administracji publicznej. Z kolei zwolennicy tego sztywnego, dychotomicznego podziału twierdzą, że to rozróżnienie odzwierciedla i wyraża dwie podstawowe funkcje, jakie muszą wypełniać organy administracji publicznej. Celem APA jest umożliwienie i zapewnienie udziału obywateli w procesie wydawania aktów administracyjnych (zarówno generalnych, jak i indywidualnych)[6].

Przy okazji należy zauważyć, iż na kanwie APA zostało wydane najczęściej glosowane, dysertowane i cytowane orzeczenie amerykańskiego Sądu Najwyższego w sprawie *Chevron U.S.A. Inc. przeciwko Natural Resources Defense Council*[7]. Nakazuje ono przeprowadzenie dwóch kroków w toku interpretacji przepisów wydanych przez organ administracji publicznej na podstawie upoważnienia ustawowego i sądowej oceny ich legalności. Jest to jednak odrębne zagadnienie, które wymagałoby osobnego i szerszego omówienia.

Można zatem przyjąć, że normy zawarte w APA zawierają co najmniej dwie pierwsze, ze wskazanych przez Javiera Barnesa, generacje postępowania administracyjnego. Podział ten jest niewątpliwie nieostry, tak jak w ogóle pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej", które wydaje się wręcz niemożliwym do naukowego zdefiniowania, już chociażby ze względu na płynność pojęcia „administracja publiczna"[8].

---

[4] Dz. U. 2008, nr 45, poz. 271 t.j. z późn. zm.

[5] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 70 i n.

[6] http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Procedure+Act+of+1946 (dostęp: 10.12.2014).

[7] D. T. Shedd, T. Garvey, https://mspbwatcharchive.files.wordpress.com/2013/10/chevron-deference-court-treatment-of-agency-interpretations-of-ambiguous-statutes-aug-28-2013.pdf (dostęp: 14.12.2014).

[8] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Lex, Warszawa 2013, s. 29.

W polskim systemie prawa administracyjnego normy zawierające cechy III generacji znajdują się w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.). Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektyw Wspólnot Europejskich, a w szczególności Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE L z dnia 21 lipca 2001 r.), zwanej dalej „dyrektywą środowiskową". W przedmiocie nią uregulowanym zapewnia ona możliwość wyrażania opinii, konsultacji (art. 6), a także konsultacji transgranicznych z państwami – członkami UE (art. 7), informowanie o podjętej decyzji, monitoring. Mamy w tej dyrektywie środowiskowej do czynienia z przemieszaniem się typowego orzeczniczego etapu administracyjnego z wykonawczym.

Zgodnie z powołaną wyżej polską ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko każdy zainteresowany może uzyskiwać informacje o środowisku lub uczestniczyć w wydawaniu decyzji dotyczących środowiska bez wskazania interesu prawnego. W świetle ugruntowanego orzecznictwa „pojęcie interesu prawnego może być rozumiane jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny, a nie ewentualny"[9]. Na mocy tej ustawy społeczeństwo może uczestniczyć w wydawaniu decyzji bez wykazywania interesu prawnego strony w rozumieniu art. 28 KPA. Pojęcie „strony" w KPA jest wąskie, dlatego omawiana ustawa wyraźnie rozszerza możliwość udziału podmiotów w wydawaniu decyzji środowiskowej. Sformułowanie „każdy" należy rozumieć zgodnie z art. 37 Konstytucji RP. A zatem pod tym pojęciem mieści się każda osoba legalnie przebywająca na terenie Polski, przy czym osoba ta nie musi być obywatelem Polski[10]. Przepis art. 29 wyżej wymienionej ustawy zapewnia udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Udział ten może przybierać różne formy, a wnioski mogą być składane ustnie, pisemnie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Udział społeczeństwa przybiera formy przewidziane w ustawie. W postępowaniu mogą brać także udział organizacje ekologiczne na prawach strony. Organ opracowujący projekt strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zobowiązany jest zapewnić udział społeczeństwa w przygotowaniu projektu oraz do uwzględnienia uwag i wniosków zgłoszonych przez społeczeństwo. Postępowanie prowadzone jest w drodze wymiany informacji, oświadczeń i wniosków między mieszkańcami a organami administracji publicznej.

---

[9] Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1106/97, Lex nr 43360.

[10] K. Gruszecki, *Komentarz do art. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, Lex nr 144463.

W przypadku niemieckiej procedury administracyjnej, która jest uregulowana późniejszym aktem od polskiego KPA, bowiem została unormowana w ustawie z 25.05.1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, dalej: VwVfG), obowiązującej od 1.01.1977 r., znajdują się przepisy dotyczące ustalania planów zagospodarowania przestrzennego. Niemieckie „Planfeststellungsverfahren" (§ 72–78 VwVfG) jest odpowiednikiem postępowania unormowanego w polskiej ustawie z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015, poz. 199 ze zm.). Natomiast w Polsce procedura uchwalania planów nie jest uregulowana w KPA. Postępowanie takie wypada zaliczyć do III generacji procedury administracyjnej. Ponadto w niemieckiej ustawie obok aktu administracyjnego wyróżnia się zarządzenie ogólne skierowane do określonego kręgu osób i zarządzenie ogólne rzeczowe, które określa publicznoprawny charakter przedmiotu lub korzystanie z niego skierowane do generalnie określonych adresatów[11], co mieści się w pojęciu II generacji postępowania administracyjnego. Reasumując: niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym zawiera cechy trzech generacji postępowania administracyjnego.

Jako braki tradycyjnej procedury administracyjnej Javier Barnes wskazuje, że:

– wiele ważnych tematów nie było nawet podjętych przez administrację. Procedura administracyjna nie jest dłużej przedstawicielem działań tymczasowej administracji;

– procedura administracyjna została stworzona dla sytuacji bardziej przypominających reguły procesu niż realia aktualnej skargi administracyjnej;

– procedury administracyjne nie reprezentują żadnej metody regulacji innej niż klasyczna, zdefiniowana jako administracja w formie sztywnej, hierarchicznej piramidy, której celem jest wydanie jednostronnej i wiążącej decyzji, podyktowaną ze strony władzy[12].

Wobec zaprezentowanego wyżej przeglądu poglądów doktryny i odpowiadających im fragmentarycznych unormowań przyznać należy, że współcześnie procedura administracyjna nie powinna ograniczać się tylko do I generacji, czyli do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych. Bez wątpienia w pierwszej kolejności należy wprowadzić pojęcie generalnego aktu administracyjnego i odpowiadające mu unormowanie dotyczące jego wydawania i weryfikacji do polskiego KPA. Wymagać to będzie licznych modyfikacji przepisów, jednak stworzenie jednolitej procedury wydawania generalnych aktów administracyjnych znacząco ułatwiłoby ich stosowanie organom administracji publicznej[13].

---

[11] A. Kubiak, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 47.

[12] J. Barnes, *Reform and innovation in administrative procedure*, Global Law Press, Seville 2012, s. 8.

[13] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 208–218.

W dalszej kolejności, w ocenie autorki niniejszego eseju, należałoby wprowadzić do KPA pojęcie III generacji procedury administracyjnej, której cechy można znaleźć w aktach obowiązujących prawa materialnego.

Javier Barnes przyjmuje szersze pojęcie procedury administracyjnej niż w polskim KPA. Rozumie przez to wszelką działalność organów administracji publicznej, a nie tylko tę, która kończy się wydaniem orzeczenia w administracyjnym toku instancji[14]. Szersze rozumienie procedury administracyjnej odznacza się tym, że daje większe gwarancje praworządności, bezstronności, uczciwości, odpowiedzialności, zapewnienia wszystkim właściwego udziału, prawidłowego procesu, przejrzystości we wszystkich działaniach administracji publicznej. W działalności tych organów możemy rozróżnić czynności z kategorii *imperium* i *dominium*. Pierwsze to wykonywanie *imperium* – czyli władztwa administracyjnego w ramach kompetencji udzielonych organowi, a zatem wydawanie aktów administracyjnych generalnych i indywidualnych. Drugie to wykonywanie czynności właściciela majątku komunalnego, praw własności przysługujących danej jednostce samorządu terytorialnego, np. wynikających z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015, poz. 782 ze zm.) i jest to pojęcie z zakresu prawa cywilnego, a nie administracyjnego. *De lege lata* KPA ma zastosowanie do *imperium*, a nie *dominium*. Z szerokiego pojmowania procedury administracyjnej Javiera Barnesa może wynikać postulat objęcia przepisami KPA również czynności ze sfery *dominium*. Takie poszerzenie zakresu obowiązywania KPA stanowiłoby istotne *novum* i jest moim zdaniem zbędne. Trzeba bowiem w tym miejscu zauważyć, że w polskim systemie demokratycznego państwa prawa przepisy o charakterze proceduralnym, tj. o tym jak organy samorządu terytorialnego muszą wykonywać swoje prawa i obowiązki wynikające z własności, zawarte są w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Podobnie rzecz się ma w przypadku podejmowania decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego, którą to decyzję Javier Barnes rozumie jako administracyjnoprawną. Przykładowo w tabelce na stronie 6 w *Yale Paper*[15] wśród decyzji indywidualnych w postępowaniu I generacji wymienia: „*award procedure leading to the procurement of contracts*". Tymczasem na gruncie polskiej ustawy z dnia 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2015, poz. 2146) takie rozstrzygnięcie organu z sektora finansów publicznych o udzieleniu zamówienia publicznego (art. 91 oraz 94 tego Prawa) ma charakter czynności cywilnoprawnej. W tym przypadku również brak podstaw do obejmowania procesu udzielania zamówień publicznych przepisami postępowania administracyjnego, a to wobec wyczerpującego unormowania tego zagadnienia przepisami z zakresu *dominium* wykonywanego przez organy administracji publicznej. Przepisy te zawierają bowiem wystarczające gwarancje przejrzystości, bezstronności, zapewnienia stronom właściwego

[14] A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex nr 156984.
[15] J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure…*, s. 6.

udziału w postępowaniu, prawidłowego procesu itp. Zatem w opisanym wyżej zakresie nie widzę potrzeby rozszerzenia zakresu obowiązywania KPA na sprawy z zakresu *dominium* w sposób proponowany przez J. Barnesa.

Teoretycznie rozróżnienie trzech generacji postępowania administracyjnego jest nieostre. W mojej ocenie zasady wyrażone w art. 9 i 10 KPA, a mianowicie obowiązek udzielenia informacji faktycznej i prawnej stronom oraz zasada zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, zawierają pewne cechy podobieństwa do trzeciej generacji procedury administracyjnej.

Już pobieżne porównanie tekstu KPA z Kodeksem postępowania cywilnego oraz Kodeksem postępowania karnego nasuwa oczywisty wniosek, że te dwie ostatnie procedury są znacząco bardziej rozbudowane i sformalizowane niż ten pierwszy Kodeks. W Kodeksie postępowania administracyjnego postępowanie kończy się wydaniem indywidualnego aktu, zaś na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego wyroku albo postanowienia kształtującego sytuację prawną indywidualnie określonego adresata. Zatem w każdym z tych trzech przypadków postępowania te mają na celu wymierzenie prawa imiennie wskazanemu adresatowi na podstawie przepisów prawa materialnego. Oczywiście, wobec tego, że orzeczenia w administracyjnym toku instancji nie są wydawane przez administracyjne sądy, lecz przez rozliczne organy administracji publicznej, to ostateczne decyzje administracyjne zostały poddane dwuinstancyjnej kontroli sądów administracyjnych. Obecnie obowiązujące podstawowe akty prawne w tym zakresie to: (1) ustawa z dnia 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2014, poz. 1647) oraz (2) ustawa z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.).

Wśród wielorakich zdarzeń zachodzących we współczesnym świecie zjawisko globalizacji jest tu czynnikiem, który przemawia za koniecznością dokonania zmian przepisów postępowania administracyjnego. Poza potrzebą wprowadzenia II generacji procedury, konieczność ogólnego unormowania III generacji postępowania wynika z charakteru postępowania administracyjnego. Normuje ono przecież szeroki zakres działań władzy w sferze publicznej w demokratycznych systemach państw prawa i dotyczy interakcji między obywatelami i organizacjami oraz różnymi agendami władz administracji publicznej zarówno na szczeblu państwowym, jak i międzypaństwowym. Przynależność Polski do Unii Europejskiej wymusza zmiany w postępowaniu administracyjnym. W aktualnym stanie prawnym nie istnieje jasne rozróżnienie pomiędzy międzynarodowymi organami a krajowymi agencjami[16]. Wydaje się więc oczywiste, że KPA powinien zostać dostosowany do nowych regulacji. Umożliwiłoby to sprawniejsze i skuteczniejsze

[16] S. Rose-Ackerman, P. L. Lindeseth (red.), *Comparative administrative law*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 336, http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Procedure+Act+of+1946 (dostęp: 10.12.2014).

wykonywanie prawa, a także zapewniałoby optymalną implementację prawa wspólnotowego do prawa krajowego. W mnogości rozwiązań wspólnotowych nowe prawo administracyjne można uznać za „wschodzące”[17]. Powinno ono zapewniać współpracę między prywatnym podmiotami a publicznymi urzędami.

Nie ulega wątpliwości, że normy, które cechują I, II i III generację, są obecne w polskim systemie prawnym, a wprowadzenie norm dotyczących III generacji do KPA jest zarówno konieczne, jak i nieuchronne. Najlepszym potwierdzeniem na to jest fakt pojawienia się takich przepisów, które jest zjawiskiem *on the rise*, czyli takim, które ma tendencję wzrostową. „Ustanowienie stałego sytemu komunikacji między agencjami oraz agencjami i obywatelami”[18] powinno być celem administracji publicznej. Takie zmiany byłyby zgodne z zasadami wyrażonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz z wymaganiami stawianymi przez prawo Unii Europejskiej.

W tradycyjnym pojęciu postępowania administracyjnego jego III generacja to ciągle jeszcze swoista *terra incognita.* Trzecia generacja jako *novum* wymaga dogłębnych analiz, licznych opracowań oraz egzegezy tego zagadnienia przez doktrynę. Dlatego też nowelizacji uwzględniającej III generację procedury administracyjnej spodziewam się w ostatniej kolejności. Trzeba mieć świadomość, że proste przeniesienie obcych konstrukcji prawnych nie jest możliwe, natomiast powołane wyżej przykłady procedury amerykańskiej i niemieckiej potwierdzają konieczność ogólnego unormowania pojęć drugiej i trzeciej generacji postępowania administracyjnego. Wprowadzenie do polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego chociażby ogólnych przepisów, których regulacje są rozrzucone po ustawach dotyczących różnych przedmiotów z zakresu materialnego prawa administracyjnego, wymaga unormowania tego rodzaju procedury, co jest ze wszech miar pożądane. Jest to wyzwanie dla ustawodawcy, z którym będzie się musiał zmierzyć z rozlicznych względów jedynie zasygnalizowanych powyżej.

Przeniesienie trzech generacji postępowania administracyjnego do polskiego KPA jest zadaniem niełatwym, ale koniecznym. Żaden polski kodeks postępowania nie zawiera podobnych procedur, zaś prawo administracyjne jako odrębna dziedzina nauki wymaga skodyfikowania wydawania aktów administracyjnych generalnych czy procedury uproszczonej. Ponadto wprowadzenie III generacji do KPA ułatwiłoby w sposób znaczący stosowanie prawa zawartego w przepisach materialnego prawa administracyjnego.

---

[17] Ibidem, s. 337;

[18] J. Barnes, *Transforming Administrative Procedure…*, s. 10.

BIBLIOGRAFIA

Barnes Javier. 2012. *Reform and innovations in administrative procedure*. Seville: Global Law Press.

Barnes Javier. „Transforming Administrative Procedure towards a third generation of administrative procedure". www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf (dostęp: 10.12.2014).

Gruszecki Krzysztof. 2013. Komentarz do art. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W Krzysztof Gruszecki. *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 08.199.1227)*. opubl. online Lex nr 144463.

Kubiak Agnieszka. 2012. W *Postępowanie administracyjne w Europie.* Red. Kmieciak Zbigniew. 47. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.

Rose-Ackerman Susan, Lindseth Peter L. 2010. *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar. http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Administrative+Procedure+Act+of+1946 (dostęp: 10.12.2014).

Shedd Daniel T., Garvey Todd. „Chevron Defence Court Treatment of Agency Interpretations of ambiguous statutes". https://mspbwatcharchive.files.wordpress.com/2013/10/chevron-deference-court-treatment-of-agency-interpretations-of-ambiguous-statutes-aug-28-2013.pdf (dostęp: 14.12.2014).

Stahl Małgorzata. 2013. Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje. W *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie.* Red. Stahl Małgorzata. 29. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Szewczyk Ewa, Szewczyk Marek. 2014. *Generalny akt administracyjny*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.

Wróbel Andrzej. 2013. Komentarz do art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Red. Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej. opubl. online Lex nr 156984.

Marta Ćwiklińska

THREE GENERATIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND THE POLISH ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE

Abstract. Javier Barnes has distinguished three generations of the administrative procedure. The aim of this essay is to examine the Polish Administrative Procedure Code and some other Polish statutes in terms of those three generations of the administrative procedure. The first generation of the administrative procedure is the oldest one. It is a typical *adjudication* procedure model where a public authority issues a formal and binding administrative decision addressed to an individually designated addressee, also called *command and control* in the Anglo-Saxon legal language. The Polish Administrative Procedure Code contains the first generation procedure regulations only. The second generation, i.e. rule-making procedure, is not expressly specified in the Code, though it is present in the Polish administrative law system. There is a number of statutes comprising substan-

tial administrative regulations aiming to protect such values as public safety, health, etc. Unlike in the instance of the first generation, it results in producing an administrative act designed to address a wider and abstractly named audience, instead of a specifically identified legal and/or natural person. The third generation of the administrative procedure consists of making a public policy and implementing the procedure and it is the most complex legal regulation of the administrative activity. The best example of law containing such a sophisticated procedure in Poland is the Act on the provision of information about the natural environment and its protection, public participation in environmental protection and environmental impact assessment (Journal of Laws of 2013, item 1235, as amended) of 3 October 2008 .

Keywords: three generations of administrative procedure, Polish Administrative Procedure Code, rule-making procedure, Anglo-Saxon legal language.