

Weronika Szafrńska

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-6903-8758

weronika.szafranska@us.edu.pl

Publiczne prawa podmiotowe w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego

Wstęp

Jak wskazuje m.in. Wilhelm Henke, konstrukcję publicznych praw podmiotowych należy rozważać w dwojakim związku: po pierwsze, w rozumieniu praw przydanych jednostce dla ochrony przed bezprawnym działaniem administracji; po drugie – szerzej – na gruncie prawa konstytucyjnego (prawa międzynarodowego i europejskiego w kwestiach odnoszących się do praw i wolności człowieka) w kontekście praw podstawowych, a więc ucieleśniających niezależną pozycję prawną przydaną jednostce wobec władzy państwowej urzeczywistnianą w różnych formach¹. „Obrona” przeciwko łamaniu pierwszej z wymienionych kategorii jest zasadniczo skarga do sądu administracyjnego, z kolei przeciwko drugiej instytucja skargi konstytucyjnej, skargi do trybunałów europejskich czy międzynarodowych. W niniejszej publikacji autorka skupia się na pierwszym, węższym rozumieniu pojęcia publicznych praw podmiotowych, ponieważ ustawodawca niemiecki właśnie na publicznych prawach podmiotowych oparł ochronę prawną udzielaną przez sądy administracyjne².

Celem niniejszej publikacji jest przybliżenie procesu „kształtowania” się tej instytucji w niemieckim systemie, a także wykazanie, w oparciu o współczesne przykłady, że dzięki tej konstrukcji sądy administracyjne wpływają

¹ W. Henke, *Das subjektive öffentliche Recht*, Tybinga 1968, s. 1 i nast.; idem, *Das subjektive recht im System des öffentlichen Rechts*, „DÖV” 1980, z. 17, s. 621 i nast.

² Szerzej o publicznych prawach podmiotowych jako prawach konstytucyjnych, europejskich międzynarodowych w literaturze polskiej zob. A. Wróbel, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2015, s. 351 i nast.; ogólnie o prawach podmiotowych w polskiej literaturze zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, *passim*.

na wykładnię przepisów kształtującą rzeczywistość prawną w o wiele większym stopniu aniżeli np. sądy polskie.

W publikacji wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na analizie zarówno przepisów, jak i orzecznictwa, oraz metodę historyczną.

Kształtowanie się instytucji publicznych praw podmiotowych na przestrzeni lat

Wyodrębnienie publicznych praw podmiotowych wiąże się z powstaniem nowożytnego pojęcia „państwa prawa” (*Rechtsstaat*) i zarazem ze ścisłym odzieleniem od siebie praw prywatnych od publicznych praw monarchy, urzędników czy poddanych. Stanowi ono pokłosie prac przedstawicieli dziewiętnastowiecznej niemieckiej doktryny prawa.

W Polsce publiczne prawa podmiotowe nie były nigdy przedmiotem głównego nurtu dociekań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Wiąże się to po pierwsze, z przejęciem przez polskie ustawodawstwo konstrukcji interesu prawnego jako normatywnej przesłanki umożliwiającej wniesienie skargi do sądu administracyjnego i ewentualne późniejsze uzyskanie ochrony, choć tu już w sposób pośredni, bowiem na etapie wyrokowania sąd orzeka w oparciu o zasadę ochrony obiektywnego porządku prawnego. Po drugie, koncepcja interesu prawnego została z kolei oparta na tzw. triadzie Bernatzika³, który to autor wyróżnił trzy stopnie ochrony prawnej, wyraźnie odróżniając od siebie interes prawny i publiczne prawa podmiotowe. Niemiecki prawodawca nie przejął podziału zaproponowanego przez swoich południowych sąsiadów, stąd rozważania dotyczące publicznych praw podmiotowych w doktrynie niemieckiej są w pewien sposób zbieżne z polskimi poglądami na temat interesu prawnego, a co za tym idzie – co do zasady – nie było konieczne konstruowanie w polskiej literaturze pojęcia publicznych praw podmiotowych ani dogłębnego ich badania. Po trzecie wreszcie, w związku z brakiem sądownictwa administracyjnego aż do 1980 r. oraz ówczesnym socjalistycznym ustrojem państwa nie było warunków dla rozwoju koncepcji zestawiających ze sobą nie zawsze wspólne racje praw podmiotowych przyznanych jednostce względem państwa z „zawsze słusznym” interesem państwowym⁴.

Współczesne rozumienie publicznych praw podmiotowych zawdzięczamy, jak wspomniano wyżej, przedstawicielom nauki niemieckiej. Wraz z kolejnymi próbami coraz to nowej klasyfikacji systemu prawa publicznego silniej akcentowano rozdział prawa konstytucyjnego, w późniejszej fazie „państwowego”

³ Szerzej: E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien*, Wiedeń 1886, s. 183–189.

⁴ A. Wróbel, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 329–330.

(*Staatsrecht*), od prawa administracyjnego (*Verwaltungsrecht*)⁵. Prace takich autorów jak Robert von Mohl, Lorenz von Stein położyły podwaliny pod współczesne rozumienie prawa administracyjnego jako regulującego stosunki państwo–jednostka⁶ – w doktrynie niemieckiej silnie akcentuje się bowiem rozdział prawa administracyjnego w powyższym rozumieniu od prawa kształtującego organizację państwowości. Pozwoliło to w konsekwencji na wydzielenie publicznych praw podmiotowych na gruncie prawa administracyjnego.

Friedrich C. von Savigny i Rudolf von Jhering opracowali teorie będące bazą dla wyodrębnienia pojęcia praw podmiotowych już jako pojęcia wewnątrz systemu prawnego (obok prawa przedmiotowego), nie zaś jako pojęcia-fundamentu. Pierwszy z wyżej wymienionych widział w prawie podmiotowym zagwarantowany przepisami prawa obszar, w którym panuje wola jednostki. Władzę tę określał mianem prawa równoznacznego z uprawnieniem jednostki⁷. Tę tzw. teorię woli rozwinął w swoich pracach Bernhard Windscheid, dla którego prawem podmiotowym była przyznana przez porządek prawny „moc woli” (*Willensmacht*) lub „władztwo woli” (*Willensherrschaft*). Autor wyraźnie akcentował przy tym, iż to jednostka jest uprawniona do aktywnego działania w celu dochodzenia swoich praw⁸. R. Jhering, krytykując opisaną wyżej teorię, zwracał uwagę, że to korzyść (interes prawny) stanowią istotę prawa podmiotowego, przy czym zaliczał do tej kategorii także prawa stanowione nieprzynajmniej obywatelowi konkretnych uprawnień, lecz oddziałujące korzystnie na jego sytuację (tzw. teoria interesu)⁹. Późniejsi przedstawiciele niemieckiej doktryny starali się łączyć obydwie teorie, szukając rozwiązania kompromisowego.

Za początek dogmatycznej historii publicznych praw subiektywnych, przysługujących obywatelowi w stosunku do państwa, w niemieckiej nauce uznawana jest praca Carla F.W. von Gerbera z 1852 r.¹⁰, choć sam ten autor przyjął podział na prawo państwowe i administracyjne dopiero w swoim późniejszym dziele¹¹. Jako pierwszy dokonał jednak podziału na prawa subiektywne (podmiotowe) prawa prywatnego i publicznego¹².

⁵ Zob. M. Stolleis, *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft*, [w:] *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 2: *Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Stuttgart 1983, s. 88 i nast. (56–94).

⁶ B. Dennewitz, *Die Systeme des Verwaltungsrechts. Ein Beitrag zur Geschichte der modernen Verwaltungswissenschaft*, Hamburg 1948, s. 61 i nast.

⁷ F.C. Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts*, Band 1, Berlin 1840, s. 7.

⁸ B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Frankfurt nad Menem 1906, s. 155–156.

⁹ R. Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Dritter Teil*, Lipsk 1906, s. 331–332.

¹⁰ C.F.W. Gerber, *Über öffentliche Rechte*, Tybinga 1852, passim; zob. także M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. 2, Monachium 1992, s. 373.

¹¹ B. Dennewitz, op. cit., s. 83.

¹² Szerzej: B. Pasemann, *Die Entwicklung des Schutzes subjektiver öffentlicher Rechte unter Berücksichtigung des europäischen Einflusses*, Frankfurt nad Menem 2005, s. 71.

Jednocześnie, z powolnym wyodrębnianiem się powyższych pojęć i podziałów, konieczne dla zbudowania współczesnej definicji publicznych praw podmiotowych było uznanie osobowości prawnej państwa. Następowало to stopniowo, najpierw poprzez nadanie suwerenności samemu państwu, co stanowiło element przejściowy dla przyjęcia koncepcji suwerenności narodu, a było potrzebne dla odejścia od feudalnego połączenia ziemi i ludzi z władcą oraz wyodrębnienia fikcyjnego pojęcia „państwa” jako wspólnoty. Później dokonywało się sukcesywne przejmowanie pojęcia „osoby prawnej” w stosunku do państwa z prawa prywatnego w celu ostatecznego wyparcia patriarchalnych elementów państwowości¹³.

Początkowo nie tak oczywistym wydawał się rozdział subiektywnych praw monarchy (potem samego państwa) od praw jednostki. Niektórzy autorzy, jak np. Edgar Löning, uznawali prawo państwa do wykonywania władzy publicznej oraz prawo poddanych do poddawania się tej władzy właśnie za publiczne prawa podmiotowe¹⁴. Co warto zaakcentować już tutaj, uważany za ojca publicznych praw podmiotowych – Georg Jellinek, autor pierwszego pełnego opracowania tego zagadnienia¹⁵ – nie rozdzielał od siebie pojęć prawa administracyjnego (jako służącego jednostce) i państwowego, doszukując się w obydwóch tych gałęziach (a także w prawie międzynarodowym publicznym) praw podmiotowych, a co się z tym wiąże, dzieląc swoje opracowanie na publiczne prawa podmiotowe jednostek oraz prawa państwa i związków, w tym prawa wspólnoty międzynarodowej.

Powoli nastąpiło jednak całkowite rozdzielenie publicznych praw podmiotowych od praw monarchy i państwa. Jeszcze pod koniec XIX w. doktryna niemiecka wypracowała kilka definicji tego pojęcia, zaś jej przedstawiciele poddawali swoje poglądy wzajemnej krytyce.

Choć, jak zaakcentowano wcześniej, za „ojca” pojęcia publicznych praw podmiotowych uważa się dziś G. Jellinka, wypracowana przez niego teoria statusu, odnosząca się do relacji jednostki z państwem ujmowanej jako określony stan względem państwa w rozumieniu prawnym (pasywny, negatywny, pozytywny bądź aktywny) będący podstawą publicznego prawa podmiotowego, jest dziś powszechnie zarzucana¹⁶. Stanowiła ona jednak niewątpliwie przyczynek do szerszej dyskusji i wnikliwego opracowania instytucji publicznych praw podmiotowych.

Najbardziej reprezentatywne dla tego okresu wydają się trzy inne definicje. W pierwszej z nich, zaproponowanej przez Otto Mayera, publiczne prawa podmiotowe miałyby być dla poddanych siłą/władzą (*Macht*) przeważającą

¹³ M. Stolleis, *Geschichte...*, s. 106–109.

¹⁴ E. Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Lipsk 1884, s. 8–13.

¹⁵ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, przedruk wyd. z 1919 r., Aalen 1964, passim.

¹⁶ Ibidem, s. 94 i nast.

nad władzą publiczną (*öffentliche Gewalt*), pozwalającą na osiąganie korzyści. Jednocześnie przyznane przez państwo prawa wolnościowe nie stanowiły dla niego elementu wspomnianych praw, bowiem nie istniał w nich przedmiot, który można było przeciwstawić władzy państwowej¹⁷. Z takim ujęciem nie zgadzał się G. Jellinek, gdyż jego zdaniem prawa te zabezpieczone, uznane lub stworzone przez państwo nie mogły jednocześnie dawać nad nim jakiegokolwiek władzy¹⁸. Sam za prawa subiektywne uważał uznane i chronione przez porządek prawny nakierowane na dobro lub interes władztwo woli ludzkiej (*Willensmacht*), przy czym publiczne prawa podmiotowe na gruncie prawa publicznego mogą „wprawiać w ruch” normy prawa dla ochrony interesu indywidualnego¹⁹. Publiczne prawa podmiotowe nie były więc dla niego jedynie „prawnie chronionymi interesami”, które uważał za element materialny praw subiektywnych, ważnym elementem był także akt woli, będący elementem formalnym²⁰. Widzimy tu więc próbę stworzenia definicji w oparciu o teorię kompromisową.

Za jedną z najbardziej trafnych i najdonioślejszych definicji uważa się dziś propozycję Otto Bühlera. Przez publiczne prawo podmiotowe rozumiał taką prawną pozycję poddanego wobec państwa, w której na podstawie czynności prawnej lub wiążącej, wydanej dla ochrony indywidualnego interesu normy prawnej, na którą [poddany] może się powoływać wobec administracji, jest możliwe żądanie czegoś od państwa lub może on [poddany] w stosunku do państwa działać. Prawo i roszczenie były więc dla niego pojęciem tożsamym²¹. Norma prawna przydawała więc jednostkom subiektywne prawa podmiotowe, jeśli spełniała trzy warunki: posiadała wiążący charakter (wyłączone było więc uznanie administracyjne), została ustanowiona na korzyść określonych osób lub kręgów osób dla zaspokojenia ich indywidualnych interesów, a nie tylko dla interesu ogółu oraz została wydana w interesie osoby, aby ta mogła się na nią powołać lub pośrednio przez nią doprowadzić do określonego zachowania administracji²². Ta definicja rozstrzygała jeden z rodzących się już wtedy problemów – czy z normy przyznającej organom możliwość

¹⁷ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, niezmienniony przedruk z 1969 r., Berlin 1924, s. 106–108.

¹⁸ G. Jellinek, *Besprechung von Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht*, „VerwArch” 1897, z. 5, s. 307.

¹⁹ Idem, *System...*, s. 41–53.

²⁰ J. Kersten, *Georg Jellineks System – Eine Einleitung*, [w:] G. Jellinek, *System...*, s. 27. Dokładniej o poglądach Jellinka na temat publicznych praw podmiotowych oraz o wcześniejszych pracach na ten temat w literaturze niemieckiej można przeczytać w krótkim polskim opracowaniu F. Longchamps zob. F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, nr 21, s. 33 i nast.

²¹ O. Bühler, *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Berlin–Stuttgart–Lipsk 1914, s. 224.

²² Ibidem, s. 21.

działania poprzez uznanie administracyjne można wyinterpretować prawa subiektywne. Spór ten został jednakże zażegnany poprzez utworzenie osobnego sądownictwa administracyjnego, które nie przewidywało kontroli aktów uznaniowych²³. Współcześnie w doktrynie i w orzecznictwie niemieckim, gdy sądowa kontrola uznania administracyjnego nie budzi wątpliwości, publiczne prawo podmiotowe do pozbawionego błędów wykonania uznania administracyjnego (*ein subjektives öffentliches Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung*) zostało powszechnie zaakceptowane. Badaniu prawidłowości zastosowania uznania administracyjnego sprzyja ciągle doprecyzowywanie przez doktrynę zasady proporcjonalności jako normy prawnej (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*) oraz pojęcia i rodzajów błędów mogących wystąpić w trakcie korzystania przez administrację z tej instytucji (*Ermessensfehler*)²⁴. Odrębną kwestią jest badanie zakresu swobodnej oceny (*Beurteilungsspielraum*), czyli sytuacji, w których doprecyzowanie przez organ administracji pojęcia nieostrego jest ściśle uzależnione od konkretnej sytuacji (na przykład podczas egzaminu), której sąd nie jest w stanie odtworzyć. Także tu wskazuje się na możliwość kontroli sądowej odnoszącej się jednak tylko do badania granic wykonywania takiej swobodnej oceny. Głosy optujące za całkowitym wyłączeniem ochrony sądowej w tych wypadkach zdają się nie do pogodzenia z modelem ochrony praw subiektywnych.

Jak wskazuje się w niemieckiej doktrynie, przedstawiona wyżej definicja publicznych praw podmiotowych O. Bühlera, przy zastąpieniu słowa „podany” słowem „obywatel” czy „jednostka”, zachowała aktualność do dziś²⁵.

W doktrynie niemieckiej po II wojnie światowej zaczęto odchodzić od proponowanego przez G. Jellinka podziału i tak dla wielu przedstawicieli tej nauki publiczne prawa podmiotowe odnoszą się jedynie do osób fizycznych bądź jednostek organizacyjnych (osób prawnych) reprezentujących indywidualne interesy, nie zaś do państwa, które w założeniu dąży do realizacji celów publicznych²⁶. Jak wskazywali jednak niektórzy autorzy, nie wyklucza to uznania publicznych praw podmiotowych państwa, bowiem ważniejszy w tej konstrukcji jest sam aspekt praw podmiotowych, a nie interesów jakim służą – w przeciwnym razie należałoby odmówić Skarbowi Państwa praw podmiotowych w sferze prawa prywatnego, które również bazują na interesie publicznym²⁷.

²³ B. Pasemann, op. cit., s. 80.

²⁴ M. Ibler, *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wer tenden Behördenentscheidungen – vom Preußischen Obergerverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht*, „JuS” 1999, z. 43, s. 179, 183–184.

²⁵ H. Bauer, *Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*, Berlin 1986, s. 134.

²⁶ Por. np. W. Kluth, [w:] R. Stober i in., *Verwaltungsrecht I*, Monachium 2017, s. 493.

²⁷ W.-R. Schenke, *Rechtsschutz bei normativem Unrecht*, Berlin 1979, s. 234.

Obecnie definicję publicznych praw podmiotowych tworzy się przy pomocy tzw. teorii kombinowanej (*Kombinationstheorie*), określając tak chronione przez prawo publiczne interesy podmiotów praw/posiadających prawa (*Recht-sinhaber*) i przyznaną im w odniesieniu do tychże interesów wolę (*Willens-macht*) względnie moc prawną (*Rechtsmacht*) przeprowadzenia ich ochrony²⁸. Jak definiują to Hartmut Maurer i Chrisitan Waldhoff, publiczne prawa podmiotowe z perspektywy obywateli to przyznana jednostkom na podstawie prawa publicznego moc prawną domagania się od państwa dla ochrony (zrealizowania) własnego interesu określonego zachowania²⁹. Autorzy uznają przy tym jako publiczne prawa podmiotowe także relację państwo – jednostka, tj. prawa przyznane państwu jako możliwość domagania się od obywatela, np. zapłaty podatków czy przestrzegania ograniczeń budowlanych³⁰.

Co istotne, odchodząc od klasycznego rozumienia publicznych praw podmiotowych jako chroniących przed administracją i wywodzących się z przepisów ustawowych, w doktrynie niemieckiej kładzie się większy akcent na rolę konstytucji oraz prawa europejskiego w kształtowaniu tychże praw. Wynika to przede wszystkim z przydania ustawom zasadniczym podstawowej roli w kształtowaniu systemów prawnych państw, a także z kształtowania przepisów państwowych przez prawo Unii Europejskiej. Zwraca się uwagę, że konstytucje nie tylko zawierają publiczne prawa podmiotowe, ale też oddziałują na ich kształtowanie w przepisach ustawowych³¹.

Znaczenie dla współczesnego niemieckiego systemu prawa

Oczywiście podstawowym pytaniem wymagającym odpowiedzi jest znaczenie instytucji publicznych praw podmiotowych we współczesnym prawie niemieckim. Można by wszak uznać, że skoro administracja i tak działa w oparciu o zasadę legalizmu, a zatem musi przestrzegać prawa obiektywnego, które przecież prawa subiektywne w sobie zawiera, to wyróżnianie współcześnie tego pojęcia mija się z celem. W doktrynie niemieckiej zwraca się jednak uwagę, że kategoria publicznych praw podmiotowych w kontekście ogólnym oddziałuje w znaczącym stopniu na stosunki państwo-obywatel, przynosząc

²⁸ Zawierającej w sobie zarówno odniesienie do posiadania konkretnego prawa przydanego na mocy przepisów jak i prawa do jego ochrony – zob. W.-R. Schenke, [w:] W. Kahl, M. Ludwigs (red.), *Handbuch des Verwaltungsrecht*, Band 4, Heidelberg 2022, s. 18–22.

²⁹ H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium 2024, s. 185.

³⁰ Zob. także H. Bauer, *Subjektive öffentliche Rechte des Staates*, „DVBl” 1986, z. 5, s. 208 i nast.; ibidem, s. 185.

³¹ W.-R. Schenke, [w:] W.-R. Schenke, F.O. Kopp, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Monachium 2024, s. 367, § 42, nb 117.

korzystać konstytucyjnym gwarancjom godności i osobowości człowieka wyrażonym w art. 1 ust. 1 GG, zgodnie z którym godność ludzka jest nienaruszalna, a obowiązkiem wszystkich władz państwowych jest jej poszanowanie i ochrona. Instytucja ta pomaga uznać jednostkę za podmiot praw, dzięki czemu jest jej przydana możliwość samodzielnego występowania przeciwko państwu i żądania poszanowania jej praw. Ponieważ ustrojodawca niemiecki uznał publiczne prawa podmiotowe za fundament (warunek konieczny) liberalnego, demokratycznego, socjalnego państwa prawa, również po uchwaleniu ustawy zasadniczej z 1949 r. ich koncepcja jest wciąż rozwijana³².

W wymiarze konkretnym wpisano je w GG jako warunek konieczny domagania się ochrony sądowej, zgodnie bowiem z art. 19 ust. 4 GG jeżeli prawa (w znaczeniu: subiektywne, podmiotowe) danej osoby zostaną naruszone przez władze publiczne, może ona wystąpić na drogę sądową. O ile nie ustalono innej jurysdykcji, dostępna jest powszechna droga sądowa. Przepis ten został skonkretyzowany w § 42 ust. 2 VwGO³³, w myśl którego o ile ustawa nie stanowi inaczej, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa (tj. podmiotowe, subiektywne) zostały naruszone przez akt administracyjny, odmowę jego wydania lub zaniechanie. Celem wyrokowania jest zatem w niemieckim sądzie administracyjnym wykazanie w pierwszej kolejności, w jaki sposób działanie lub bezczynność administracji wpłynęły na sytuację prawną skarżącego, naruszając przy tym jego publiczne prawa podmiotowe. Następnie jednak niemiecki sąd administracyjny może sam ukształtować stosunek administracyjnoprawny lub wskazać organowi wiążący go sposób załatwienia sprawy (§ 113 VwGO). Działanie sądu może zatem wpływać bezpośrednio na kształtowanie stosunków prawnych pomiędzy podmiotami. Ustawodawca przesądził zatem, że to naruszenie subiektywnych praw skarżącego (a przynajmniej możliwość naruszenia) poprzez treść aktu administracyjnego, odmowę jego wydania lub zaniechanie, implikując zarazem obiektywną sprzeczność z prawem zaskarżonego aktu, będzie obok konieczności wystąpienia sporu publicznoprawnego podstawą do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego. Złoży się na legitymację procesową strony³⁴.

Ponieważ głównym celem administracji jest realizacja interesów publicznych, dekodowanie z norm prawa publicznego publicznych praw podmiotowych

³² Zob. H. Maurer, Ch. Waldhoff, op. cit., s. 185–186. Doniosłe znaczenie tej instytucji widać także w orzecznictwie – BVerwG określił podmiotowe prawa jednostki, ideą przewodnią *Leitidee* ustawy zasadniczej – zob. wyrok BVerwG z 24.06.1954 r., V C 78.54, BVerwGE t. 1 (1955), s. 159 i nast.

³³ Verwaltungsgerichtsordnung [Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi] w wersji z 19 marca 1991 r. ze zm. (BGBl. I S. 686)

³⁴ Zob. W. Szafrńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 24 i nast.

nie jest często prostym zadaniem. Nauka niemiecka od dziesięcioleci zмага się z problemem odróżniania od siebie interesów publicznych i prywatnych i tym samym wyróżniania konkretnych praw podmiotowych, którym należy się ochrona sądowa. Wieloletnie badania doprowadziły do wypracowania tzw. teorii normy ochronnej (*Schutznormtheorie*), w myśl której publiczne prawo podmiotowe występuje w sytuacji, gdy wiążący przepis prawa (i wynikający z tego przepisu obowiązek administracji) służy nie tylko interesom publicznym, ale także interesowi pojedynczego obywatela. Zastanawiając się nad zaistnieniem publicznego prawa podmiotowego, trzeba zatem odpowiedzieć sobie na dwa pytania: czy istnieje norma zobowiązująca administrację do określonego działania i czy jednocześnie służy ochronie interesu jednostki³⁵. Innymi słowy należy odnaleźć korespondujący z prawem subiektywnym obiektywny prawny obowiązek innego podmiotu do określonego zachowania, tj. obowiązek państwa – prawo i obowiązek są zatem sprzężone we wzajemnej relacji³⁶. Teoria ta jest poddawana nieustającej krytyce. Podnosi się m.in. że w przypadku wielu obszarów (jak np. ochrona środowiska) odróżnienie norm służących interesowi indywidualnemu od norm służących interesowi publicznemu jest wręcz niemożliwe, bowiem służą one jednocześnie jednemu i drugiemu czy też, że restrykcyjne rozumienie teorii normy ochronnej jako skierowanej na jednostkę oznaczałoby, iż publiczne prawa podmiotowe nie obejmują praw służących „każdemu” czy „obywatelowi”, jak międzynarodowe i europejskie prawa i wolności człowieka, prawa konstytucyjne czy wiele praw ustawowych, np. prawo zgromadzania się³⁷.

W związku z tą krytyką można zatem zadać sobie pytanie, jak przedstawiciele niemieckiej nauki i praktyki radzą sobie z wyróżnianiem podlegających ochronie publicznych praw podmiotowych? Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci na pytania o ewentualny status normy zawierającej w sobie publiczne prawo podmiotowe odpowiadało orzecznictwo sądów administracyjnych w oparciu o często zagmatwaną, obszerną kazuistykę, do której trzeba sięgnąć, jeśli sama treść danej normy nie daje odpowiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym. Wyrażną wskazówką w niemieckich przepisach jest dość często stosowany przez ustawodawcę zwrot wskazujący na posiadanie „roszczenia” (*Anspruch auf*)³⁸ bądź

³⁵ Szerzej o tej teorii zob. A.I. Scharl, *Die Schutznormtheorie*, Berlin 2018, passim; H. Bauer, *Altes und Neues zum Schutznormtheorie*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1988, t. 113, s. 582 i nast.

³⁶ H. Maurer, Ch. Waldhoff, op. cit., s. 187.

³⁷ O krytyce w polskiej literaturze zob. A. Wróbel, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 373.

³⁸ Zob. np. 17 ust. 1 SGB XII: Istnieje roszczenie o udzielenie pomocy socjalnej w zakresie, w jakim ustalono, że świadczenie ma zostać udzielone. Roszczenie nie może zostać przeniesione, zastawione ani zajęte [w dosłownym tłum.] – *Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe* (Kodeks społeczny, księga XII Pomoc socjalna); § 97 ust. 6 GWB: Przedsiębiorstwa mają roszczenie o to, że przepisy

też odwrotnie – jeśli publiczne prawo podmiotowe ma nie przysługiwać w przepisach odnajdziemy wyraźne zanegowanie jego przyznania wyrażeniem „żadne roszczenie” (*kein Anspruch*)³⁹. Jak wskazuje się także w doktrynie, o istnieniu publicznych praw podmiotowych może świadczyć też odniesienie się wprost w przepisie np. do kwestii sąsiedzkich (*Nachbarschaft*)⁴⁰. W przypadku braku „wskazówek” danych przez ustawodawcę o istnieniu publicznych praw podmiotowych „decydują” sądy administracyjne. Kazuistyczne orzecznictwo w tym aspekcie rozwinęło się przede wszystkim w obszarach, takich jak np. ochrona osób trzecich w prawie ochrony środowiska, prawie budowlanym czy w prawie subwencyjnym⁴¹.

Dla przykładu warto zwrócić uwagę jak przez wiele lat kształtowała się w niemieckiej judykaturze kwestia „ochrony sąsiedzkiej”⁴² na gruncie prawa budowlanego⁴³. Ponieważ w przepisach tych mamy rzadkie odniesienia wprost do kwestii praw sąsiadów, linia orzecnicza BVerwG „przesła drogę” od odmowy przyznawania takiej ochrony, a zatem niemożności składania skargi przez sąsiadów⁴⁴, przez możliwość oparcia skargi wprost na art. 14 ust. 1 GG, zgodnie z którym gwarantuje się prawo własności i dziedziczenia, a ich treść i ograniczenia określają przepisy prawa⁴⁵, aż po wyinterpretowanie

prawa w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych będą przestrzegane – *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (ustawa o przeciwdziałaniu ograniczeniom konkurencji).

³⁹ Zob. np. § 1 ust. 3 BauGB: Gminy sporządzają miejskie plany zagospodarowania przestrzennego tak szybko i w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla rozwoju i organizacji miast; sporządzenie takich planów może być brane pod uwagę w szczególności przy wyznaczaniu obszarów pod budownictwo mieszkaniowe. Nie istnieje roszczenie o do sporządzanie miejskich planów zagospodarowania przestrzennego i statutów rozwoju miejskiego; roszczenie takie nie może zostać ustanowione w drodze umowy – *Baugesetzbuch* (Kodeks budowlany); § 3 HGrG: Budżet upoważnia administrację do ponoszenia wydatków i zaciągania zobowiązań. Budżet nie tworzy ani nie uchyla roszczeń lub zobowiązań – *Haushaltsgrundsatzgesetz* (ustawa o zasadach polityki budżetowej).

⁴⁰ Ma to miejsce wprost w § 5 ust. 1 nr 1 BImSchG, zgodnie z którym, instalacje wymagające zezwolenia muszą być budowane i eksploatowane w taki sposób, aby w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości nie mogły powodować szkodliwych skutków dla środowiska i innych zagrożeń, znaczących niedogodności i znaczących uciążliwości dla ogółu społeczeństwa i sąsiedztwa. Z samej treści przepisu wynika zatem, że odnosi się od do publicznych praw podmiotowych sąsiadów – *Bundes-Immissionsschutzgesetz* (Federalna ustawa o ochronie przeciwko immisjom).

⁴¹ H. Maurer, Ch. Waldhoff, op. cit., s. 182–184.

⁴² Szerzej na ten temat zob. m.in. E. Schulev-Steindl, *Subjektive Rechte. Eine rechtstheoretische und dogmatische Analyse am beispiel des Verwaltungsrechts*, Wiedeń 2008, s. 180 i nast.; S. König, *Drittsschutz. Der Rechtsschutz Drittbetroffener gegen Bau- und Anlagengenehmigungen im öffentlichen Baurecht, Immissionsschutzrecht und Atomrecht*, Berlin 1993, passim.

⁴³ W kwestii ochrony osób trzecich w prawie planowania przestrzennego zob. R. Rübel, *Nachbarschutz im Bauplanungsrecht*, „DVBl” 2020, z. 8, s. 533 i nast.

⁴⁴ Wyroki BVerwG: z 6 grudnia 1967 r., IV C 94.66, BVerwGE 1968, t. 28, s. 268 i nast.; z 25 lutego 1977 r., IV C 22.75, BVerwGE 1978, t. 52, s. 122 i nast.

⁴⁵ Przyjęcie tego poglądu polegało na wywiedzeniu publicznego prawa podmiotowego sąsiada do ochrony, gdy pozwolenie budowlane bądź jego użytkowanie długotrwale wpływa na grunt

tzew. nakazu uwzględniania (*Gebot der Rücksichtnahme*)⁴⁶. Ostatni z wymienionych, stosowany do dziś, polega na publicznoprawnym (*objektiv-rechtlich*) zobowiązaniu inwestora do uwzględniania wpływu budowy na otoczenie, szczególnie na nieruchomości sąsiednie, a wyjątkowo nabiera również podmiotowo-prawnego charakteru w prawie sąsiedzkim, jeżeli należy uwzględnić w sposób kwalifikowany i jednocześnie zindywidualizowany interesy określonej grupy osób trzecich, które zasługują na ochronę. W połączeniu z prokonstytucyjną wykładnią przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony sąsiedzkiej powyższa figura prawna jest stosowana w orzecznictwie do dziś⁴⁷. Instytucja ta nie ma wyraźnego, konkretnego zakotwiczenia w przepisach – sądy administracyjne wyinterpretowały ją m.in. z § 34 ust. 1 czy § 35 ust. 3 BauGB traktujących o dopuszczalności projektu budowlanego w obszarach zabudowanych i nie, tzw. zewnętrznych⁴⁸.

Ustalenie praw podmiotowych w sprawach dotyczących ochrony osób trzecich lub sąsiadów jawi się w niemieckiej doktrynie i orzecznictwie jako bardzo złożone. W takich przypadkach istnienie publicznego prawa podmiotowego wymaga bardzo dokładnej analizy. I tak ukazując przykład odwrotny: BVerwG odmówił mieszkańcowi okolic lotniska wojskowego prawa do wniesienia skargi w związku z nadzorem amerykańskich misji dronów⁴⁹. Powód (skarżący) domagał się, aby pozwany monitorował misje uzbrojonych dronów, które są kontrolowane przez siły zbrojne USA przy użyciu obiektów w bazie lotniczej w Ramstein (Nadrenia-Palatynat). W przypadku gdyby rząd USA odmówił dopuszczenia takiego nadzoru, powód domagał się zakazu dalszego wykorzystywania bazy lotniczej do prowadzenia i kontroli takich misji dronów. Sprawa przeszła przez trzy instancje niemieckiego sądownictwa administracyjnego. BVerwG orzekł prawomocnie m.in. że możliwość ataku wojskowego lub terrorystycznego na amerykańskie lotnisko wojskowe

oddziałując tym samym długotrwale i nie do zniesienia na grunt sąsiedni – zob. wyrok BVerwG z 13 stycznia 1969 r., IV C 234.65, BVerwGE 1970, t. 32, s. 173 i nast. Ta interpretacja została jednak odrzucona, ponieważ, jak ostatecznie stwierdził BVerwG, to do ustawodawcy należy (nie ustrojodawcy) należy zapewnienie takich gwarancji dla prawa własności, które jednocześnie zakształtują granice pomiędzy inwestorem budowlanym a właścicielami sąsiednich nieruchomości – H. Maurer, Ch. Waldhoff, op. cit., s. 189–190.

⁴⁶ Zob. F. Schoch, *Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht*, „Jura” 2004, z. 5, s. 317 i nast.; U. Ramsauer, *Nachbarschutz im Baurecht*, „JuS” 2020, z. 5, s. 385 i nast.; K. Faßbender, *Verbesserung des baurechtlichen Nachbarschutzes*, „NJW” 2019, z. 30, s. 2132 i nast.; wyroki BVerwG: z 13 marca 1981 r., 4 C 1.78, „DVBl” 1981, z. 19, s. 928 i nast.; z 26 września 1991 r., 4 C 8.87, BVerwGE 1992, t. 89, s. 69 i nast.

⁴⁷ Zob. także H. Jäde, *Das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot*, „JuS” 1999, z. 10, s. 961 i nast.; M. Uechtritz, *Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot: Konkretisierung von Reichweite und Inhalt durch Fallgruppenbildung*, „DVBl” 2016, z. 2, s. 90 i nast.

⁴⁸ Zob. A. Voßkuhle, A.-K. Kaufhold, *Grundwissen. Öffentliches Recht: Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot*, „JuS” 2010, z. 6, s. 497 i nast.

⁴⁹ Wyrok BVerwG z 5 kwietnia 2016 r., 1 C 3.15; openJur 2017, 1817.

w Niemczech w ramach odwetu za wykorzystywanie dronów na terytoriach innych państw nie uzasadnia roszczenia ujętego w skardze na podstawie praw podstawowych ani roszczenia rezydenta do monitorowania użycia sprzętu wojskowego USA przez urzędników Republiki Federalnej Niemiec. Powód nie mógł powołać się na obronę swoich publicznych praw podmiotowych, ponieważ ingerencja w związku z misjami dronów nie wiązała się z żadną ingerencją w prawa podstawowe obywatela Niemiec przez władze niemieckie. Naruszenie obowiązku ochrony na podstawie art. 2 ust. 2 zd. 1 GG⁵⁰ można rozważyć jedynie w przypadku całkowitego braku lub całkowicie nieodpowiednich środków ochronnych ze strony władz państwowych, czemu również zaprzeczono w przedmiotowej sprawie. Tylko bezpośrednie ofiary naruszenia interesów prawnych wysokiej rangi, takie jak osoby wyłączone lub potencjalne ofiary misji dronów mogą powoływać się na naruszenie zasady ogólnego prawa międzynarodowego (art. 25 zd. 1 GG⁵¹) ze względu na ścisły związek z indywidualnymi prawami podmiotowymi. Powód, który mieszka w odległości 12 kilometrów od lotniska wojskowego, nie może tego uczynić tylko ze względu na okoliczność bliskiego sąsiedztwa i swoje obawy⁵².

Nowszym publicznym prawem podmiotowym wywodzonym z przepisów samej GG jest także przykładowo prawo do kontroli procesu wyboru urzędnika państwowego przejawiające się możliwością złożenia skargi przeciwko konkurentom przez odrzuconych kandydatów w przypadku przyznania urzędu publicznego innej osobie. Skarga ma na celu proceduralne zabezpieczenie roszczeń wnioskodawcy w zakresie merytorycznej procedury aplikacyjnej do czasu decyzji o wyborze zgodnie z tzw. zasadą zasług na mocy art. 33 ust. 2 GG, w myśl którego każdy Niemiec ma równy dostęp do każdego urzędu publicznego w zależności od swoich predyspozycji, umiejętności i wyników zawodowych. Działania takie były utrudnione przez zasadę stabilności urzędu

⁵⁰ Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do życia i nietykalności cielesnej.

⁵¹ Zgodnie z tym przepisem ogólne zasady prawa międzynarodowego stanowią integralną część prawa federalnego. Mają one pierwszeństwo przed ustawami i tworzą prawa i obowiązki bezpośrednie dla mieszkańców terytorium federalnego.

⁵² Co ciekawe, w wyroku BVerwG z 25 listopada 2020 r., 6 C 7/19, openJur 2021, 35373 przesądzone o kolei, że zasadniczo państwo niemieckie może mieć obowiązek ochrony praw podstawowych wobec cudzoziemców mieszkających za granicą oraz w przypadku naruszenia lub zagrożenia praw podstawowych przez inne państwa, jeżeli istnieje kwalifikowany związek z terytorium Niemiec i jeżeli na podstawie liczby i okoliczności naruszeń prawa międzynarodowego, które już miały miejsce, można konkretnie oczekiwać, że porównywalne akty innego państwa naruszające prawo międzynarodowe wystąpią również w przyszłości. W sentencji wyroku odwoławczego zobowiązano pozwanego do podjęcia odpowiednich działań w celu zapewnienia, aby wykorzystywanie przez USA bazy lotniczej Ramstein do misji bezzałogowych statków powietrznych, z których wyrzucane są pociski rakietowe w celu zabicia ludzi w rodzinnej miejscowości skarżących w Jemenie, odbywało się wyłącznie zgodnie z prawem międzynarodowym, zgodnie z uzasadnieniem wyroku, a w razie potrzeby sąd zobowiązał do podjęcia działań mających zmusić USA do przestrzegania tego prawa na terenie Niemiec.

mającą zastosowanie do mianowania (aktu administracyjnego) wybranego wnioskodawcy: zgodnie z ustalonym orzecznictwem Federalnego Sądu Administracyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, po dokonaniu mianowania nie może być ono już kwestionowane przez konkurentów – służy to przede wszystkim zapewnieniu stabilności i przewidywalności administracji publicznej. Skuteczna ochrona prawna konkurenta przed decyzją o wyborze innego kandydata, spełniająca wymogi art. 19 ust. 4 GG, może mieć zatem miejsce *de facto* jedynie prewencyjnie, poprzez zastosowanie § 123 VwGO, zgodnie z którym sąd może na wniosek, nawet przed wniesieniem skargi, wydać zarządzenie tymczasowe w odniesieniu do przedmiotu sporu, jeżeli istnieje ryzyko, że realizacja prawa skarżącego mogłaby zostać udaremniona lub znacznie utrudniona przez zmianę istniejącej sytuacji, a zatem usankcjonowanie powstrzymania się od powołania. Jednocześnie jednak postępowanie w sprawie wydania tego tymczasowego zarządzenia ma w opisywanych sprawach szczególną cechę. Jak wypracowano to bowiem w orzecznictwie sądów administracyjnych – zamiast skróconej kontroli, występuje tu od razu w ramach wdawania tego zarządzenia kompleksowa faktyczna i prawna kontrola decyzji o wyborze. Ten powszechnie praktykowany przez sądy administracyjne model ochrony prawnej przed powołaniem w postępowaniu nakazowym na podstawie § 123 VwGO spełnia bowiem wymogi wynikające z art. 19 ust. 4 zd. 1 GG tylko wtedy, gdy postępowanie w przedmiocie tymczasowej ochrony prawnej przejmuje funkcję postępowania głównego⁵³.

Współcześnie publicznym prawom podmiotowym jednostki nadano w Niemczech nowy wymiar także poprzez uznanie takiego rodzaju tych praw, które chronią przed ustawodawstwem. Powyższe wyinterpretowano z art. 1 ust. 3 GG, zgodnie z którym wymienione dalej prawa podstawowe wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i jurysdykcję jako prawa bezpośrednio stosowane. W zakresie, w jakim są wyrazem godności ludzkiej oraz zasad rządów prawa i demokracji, chronią nawet w pewnym stopniu przed zmianą konstytucji zgodnie z art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej. Ustanowienie praw podstawowych było však konstytucyjną odpowiedzią na „niesprawiedliwość w formie prawa”, występującą w narodowosocjalistycznym państwie Führera, i ma dziś ogromne znaczenie, szczególnie dla ochrony mniejszości. Ochronę sądową przed naruszeniem praw podmiotowych przez ustawodawcę parlamentarnego zapewniają sądy konstytucyjne (zob. przede wszystkim art. 93 ust. 1 nr 4a GG), wspomagane przez sądy wyspecjalizowane (art. 19 ust. 4 GG w związku z art. 100 ust. 1 GG). Orzeczenia sądów konstytucyjnych, o ile stwierdzają naruszenie prawa wbrew prawu wyższego rzędu, są zasadniczo wiążące i w tym zakresie wykraczają poza tradycyjne ramy jurysdykcji,

⁵³ Zob. wyrok BVerwG z 4 listopada 2010 r., 2 C 16.09, openJur 2011, 89609.

które charakteryzowały wcześniejsze systemy konstytucyjne, wiążąc ustawodawcę (być może nawet ustawodawcę konstytucyjnego)⁵⁴.

We współczesnej doktrynie niemieckiej powszechnie uznaje się także publiczne prawa podmiotowe państwa, do których zalicza się te normy kompetencyjne umożliwiające organom administracji sprawowanie określonych „techniczno-prawnych” funkcji, tj. pozwalające na prawne rozwiązanie sytuacji konfliktowej w imię własnych (publicznych) interesów. Państwo nie może działać bowiem jedynie na podstawie „ogólnego” ustawowego upoważnienia – w akcie normatywnym odpowiedniej rangi zawsze musi znajdować się konkretna podstawa prawna wyznaczająca pozycję prawną, dzięki której organ państwa może domagać się od obywatela odpowiedniego działania lub zaniechania. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, władza publiczna doprowadza tym samym do respektowania przez jednostkę określonego przez normę położenia prawnego, w którym znajduje się (powinien się znaleźć) adresat normy, a służącego interesowi publicznemu. Tak rozumiane publiczne prawa podmiotowe państwa pozwalają na przeprowadzenie odpowiedniego roszczenia lub wydanie aktu administracyjnego konkretnej treści skierowanych przeciwko niestosującej się do przepisów prawnych jednostce. Jako przykłady „państwowych” publicznych praw podmiotowych podaje się w niemieckiej literaturze przede wszystkim uprawnienia państwa w sferze podatkowej, karnej oraz egzekucji administracyjnej⁵⁵.

Obecnie zaczęto także zwracać uwagę, że rozwój publicznych praw podmiotowych (konieczność zapewniania na ich podstawie stałej ochrony) ma także swoją cenę – wiąże się bowiem z opóźnianiem działań administracji zagrażając efektywności jej działań⁵⁶. Nowsze ustawodawstwo próbuje temu przeciwdziałać, ograniczając instancyjność sądową i przesuwając kompetencje w ramach jurysdykcji (na przykład w prawie zamówień publicznych), ale także rozszerzając zakres działania administracji poprzez ustanawianie uprawnień uznaniowych i ocennych (*Ermessens- und Beurteilungsspielraum*), np. w prawie planowania i prawie regulacyjnym, a także ograniczając sankcjonowanie naruszeń prawa i rozszerzając zakres naprawiania naruszeń prawa. Temu celowi służą np. przepisy prekluzyjne, które wykluczają ochronę za pomocą praw podmiotowych, jeżeli zastrzeżenia co do legalności działań administracyjnych nie zostały zgłoszone w odpowiednim czasie w toku postępowania administracyjnego (zob. np. § 73 ust. 4 zd. 3 i 4 VwVfG traktujące o uznaniu za doręczone po okresie publicznego obwieszczenia

⁵⁴ W.-R. Schenke, [w:] W. Kahl, M. Ludwigs (red.), op. cit., s. 17–18.

⁵⁵ Zob. E. Forsthoff, *Verwaltungsrecht*, Monachium 1973, s. 184; W.-R. Schenke, *Rechtsschutz bei...*, s. 232–247; W. Henke, *Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts*, „JZ” 1992, z. 11, s. 543; H. Bauer, *Subjektive...*, s. 208 i nast.

⁵⁶ Szerzej: K. Rennert, *Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand*, „DVBl” 2017, z. 2, s. 69 i nast.; W.-R. Schenke, [w:] W. Kahl, M. Ludwigs (red.), op. cit., s. 17, nb 22.

decyzji o zatwierdzeniu miejscowego planu). Wraz z ekspansją podmiotowych praw publicznych można zaobserwować przewartościowanie tymczasowej i prewencyjnej ochrony prawnej, która staje się coraz ważniejsza w stosunku do represyjnej ochrony prawnej i częściowo ją zastępuje⁵⁷.

Zakończenie

Instytucja publicznych praw podmiotowych w niemieckim prawie administracyjnym stanowi jeden z fundamentów skutecznej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy publicznej. Wypracowanie tej koncepcji było możliwe dzięki długotrwałej ewolucji doktrynalnej, w której niemiecka nauka prawa administracyjnego odegrała rolę pionierską, tworząc spójne narzędzia do wyodrębniania uprawnień jednostki z norm prawa publicznego. Kluczowe znaczenie miało tu przyjęcie, że nie każda norma prawna, lecz tylko taka, która służy ochronie indywidualnego interesu jednostki, może stanowić podstawę publicznego prawa podmiotowego. W praktyce sądy administracyjne, bazując na teorii normy ochronnej, odgrywają aktywną rolę w identyfikowaniu i egzekwowaniu tych praw, często wykraczając poza literalne brzmienie przepisów i dostosowując wykładnię do zmieniających się realiów społecznych.

Współcześnie kategoria publicznych praw podmiotowych zachowuje kluczowe znaczenie systemowe i konstytucyjne, choć jej dynamiczny rozwój wiąże się także z pewnymi napięciami na linii prawo – sprawność administracji. Z jednej strony coraz szerszy katalog uprawnień przyznawanych jednostkom (zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym) stanowi przejaw postępu demokratycznego państwa prawa – administracja publiczna nie tylko działa na podstawie i w granicach prawa, ale musi również respektować konkretyzowane w tym prawie interesy indywidualne. Koncepcja praw podmiotowych przenika kolejne obszary prawa administracyjnego, od klasycznych wolności negatywnych, poprzez roszczenia o przyznanie świadczeń czy wydanie decyzji, aż po udział społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych. Dzięki temu obywatele uzyskują realne gwarancje ochrony swoich praw w każdej fazie działania administracji – także prewencyjnie, zanim dojdzie do ostatecznego naruszenia. Z drugiej strony ekspansja publicznych praw podmiotowych powoduje, że mechanizmy tymczasowej i prewencyjnej kontroli sądowej (np. wstrzymywanie wykonania decyzji administracyjnych na czas sporu) nabierają coraz większej wagi. Tendencja ta świadczy o rosnącym znaczeniu ochrony uprzedniej praw jednostki kosztem tradycyjnej ochrony następczej, co przekłada się na wydłużenie i skomplikowanie procesów

⁵⁷ W.-R. Schenke, [w:] W. Kahl, M. Ludwigs (red.), op. cit., s. 17.

decyzyjnych i kontrolnych administracji. W efekcie wyzwaniem staje się zachowanie równowagi między efektywnością działania organów a pełnią gwarancji praw jednostki.

Mimo tych trudności, współczesna doktryna i orzecznictwo niemieckie konsekwentnie rozwijają naukę i znaczenie publicznych praw podmiotowych jako instrumentu zapewniającego zgodność administracji z prawem i ochronę konstytucyjnych wartości. Można zatem wnioskować, że koncepcja ta – ukształtowana historycznie i rozwijana na gruncie praktyki – pozostaje trwałym elementem systemu prawa, który wzmacnia kontrolę nad władzą publiczną i zarazem wymaga nieustannego wyważania pomiędzy dobrem wspólnym a prawami jednostki w zmieniających się realiach państwa prawnego. Skuteczność niemieckiego modelu ochrony praw jednostki opiera się zatem na dynamicznej relacji między doktryną, orzecznictwem i ustawodawstwem. Pozwala to na elastyczne dostosowywanie zakresu ochrony do nowych wyzwań społecznych i prawnych, przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów państwa prawa. Przedstawiona analiza niezbicie pokazuje, jak ogromną wagę w kształtowaniu systemu publicznych praw podmiotowych odgrywa niemieckie sądownictwo administracyjne.

Wykaz literatury

- Bauer H., *Altes und Neues zum Schutznormtheorie*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1988, t. 113.
- Bauer H., *Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht*, Duncker & Humblot, Berlin 1986.
- Bauer H., *Subjektive öffentliche Rechte des Staates*, „DVBl” 1986, z. 5.
- Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien*, Verlag, Wiedeń 1886.
- Bühler O., *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Kohlhammer, Berlin–Stuttgart–Lipsk 1914.
- Dennewitz B., *Die Systeme des Verwaltungsrechts. Ein Beitrag zur Geschichte der modernen Verwaltungswissenschaft*, Hansischer Gildenverlag Joachim Heitmann & Co., Hamburg 1948.
- Faßbender K., *Verbesserung des baurechtlichen Nachbarschutzes*, „NJW” 2019, z. 30.
- Forsthoff E., *Verwaltungsrecht*, C.H. Monachium 1973.
- Gerber C.F.W., *Über öffentliche Rechte*, Laupp, Tybinga 1852.
- Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Henke W., *Das subjektive öffentliche Recht*, Mohr Siebeck, Tybinga 1968.
- Henke W., *Das subjektive recht im System des öffentlichen Rechts*, „DÖV” 1980, z. 17.
- Henke W., *Wandel der Dogmatik des öffentlichen Rechts*, „JZ” 1992, z. 11.
- Ibler M., *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. Zur Kontrolldichte bei wertenden Behördenentscheidungen – vom Preußischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht*, „JuS” 1999, z. 43.

- Jäde H., *Das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot*, „JuS” 1999, z. 10.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Jellinek G., *Besprechung von Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht*, „VerwArch” 1897, z. 5.
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, przedruk wyd. z 1919 r., Hansebooks, Aalen 1964.
- Jhering R., *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Dritter Teil*, Breitkopf und Härtel, Lipsk 1906.
- Kahl W., Ludwigs M. (red.), *Handbuch des Verwaltungsrecht*, Band 4, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2022.
- Kersten J., *Georg Jellineks System – Eine Einleitung*, [w:] G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, przedruk wyd. z 1919 r., Hansebooks, Aalen 1964.
- König S., *Drittsschutz. Der Rechtsschutz Drittbetroffener gegen Bau- und Anlagengenehmigungen im öffentlichen Baurecht, Immissionsschutzrecht und Atomrecht*, Duncker und Humblot, Berlin 1993.
- Loening E., *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Lipsk 1884.
- Longchamps F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1960, nr 21.
- Maurer H., Waldhoff Ch., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C.H. Beck, Monachium 2024.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, niezmienny przedruk z 1969 r., Forgotten Books, Berlin 1924.
- Pasemann B., *Die Entwicklung des Schutzes subjektiver öffentlicher Rechte unter Berücksichtigung des europäischen Einflusses*, Peter Lang GmbH, Frankfurt nad Menem 2005.
- Ramsauer U., *Nachbarschutz im Baurecht*, „JuS” 2020, z. 5.
- Rennert K., *Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand*, „DVBl” 2017, z. 2.
- Rübel R., *Nachbarschutz im Bauplanungsrecht*, „DVBl” 2020, z. 8.
- Savigny F.C., *System des heutigen Römischen Rechts*, Band 1, Berlin 1840.
- Scharl A.I., *Die Schutznormtheorie*, Berlin 2018.
- Schenke W.-R., *Rechtsschutz bei normativem Unrecht*, Berlin Veit, Berlin 1979.
- Schenke W.-R., Kopp F.O., *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, C.H. Beck, Monachium 2024.
- Schoch F., *Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht*, „Jura” 2004, z. 5.
- Schulev-Steindl E., *Subjektive Rechte. Eine rechtstheoretische und dogmatische Analyse am beispiel des Verwaltungsrechts*, Springer, Wiedeń 2008.
- Stober R. i in., *Verwaltungsrecht I*, C.H. Beck, Monachium 2017.
- Stolles M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. 2, C.H. Beck, Monachium 1992.
- Stolles M., *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft*, [w:] *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 2: *Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1983.
- Szafrńska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Uechtritz M., *Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot: Konkretisierung von Reichweite und Inhalt durch Fallgruppenbildung*, „DVBl” 2016, z. 2.
- Voßkuhle A., Kaufhold A.-K., *Grundwissen. Öffentliches Recht: Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot*, „JuS” 2010, z. 6.
- Windscheid B., *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Literarische anstalt Rütten & Loening, Frankfurt nad Menem 1906.

Summary

Subjective public rights in German administrative law doctrine

Keywords: subjective public rights, German administrative courts, German legal doctrine, administrative law, judicial protection.

In German administrative law, particular importance is attached to the institution of public subjective rights. These rights constitute the foundation of individual protection against the actions of public administration and are key to understanding the functioning of judicial review of administrative activity. The concept of public subjective rights emerged in the 19th century, shaped by thinkers such as Georg Jellinek, Robert von Mohl, Otto Mayer, and Otto Bühler. In contrast to Poland, where a legal interest is the basis for complaining, access to an administrative court in Germany requires the demonstration of a violation of a specific public subjective right. This article provides a brief analysis of public subjective rights in German administrative law. It refers to their doctrinal foundations and the theoretical approaches that allow their identification. The main aim of the article, however, is to demonstrate how these rights are currently applied and the significant role that administrative court jurisprudence plays in their interpretation, application, and development. The analysis confirms that the German model of administrative protection of individual rights is characterised by a high degree of maturity and coherence. Administrative courts actively identify and protect public subjective rights, balancing the public interest with individual freedoms. This legal structure strengthens the rule of law and requires continuous adaptation to constitutional and European challenges.