

BARBARA ADAMIAK

Uniwersytet Wrocławski

O POTRZEBIE JEDNOLITOŚCI KONCEPCJI STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I. Współczesne materialne prawo administracyjne w przeważającym zakresie opiera relację pomiędzy jednostką a administracją publiczną na koncepcji władztwa administracyjnego¹. Ukształtowanie zarówno uprawnienia prawnego, jak i obowiązku prawnego jednostki następuje w wyniku czynności prawnej autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego organu administracji publicznej.

Poddanie jednostki władczej ingerencji prawnej organu administracji publicznej w zakresie ukształtowania uprawnienia prawnego oraz obowiązku prawnego powoduje aktualność ustanowienia standardów prawnych jej ochrony.

W demokratycznym państwie prawnym zasadniczym standardem prawnym ochrony jednostki jest prawo do procesu. Prawo do procesu to przyznane jednostce prawo do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia.

Prawo do procesu pozostaje wprost związane z władztwem administracyjnym. Władztwo administracyjne wyznacza granice przedmiotowe i podmiotowe tego prawa. Nie jest to bowiem prawo oparte na regułach skargi powszechnej, której dopuszczalności nie wyznaczają kwalifikowane kryteria prawne. Bezpośrednie powiązanie z władztwem administracyjnym, a zatem z czynnością prawną autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego organu administracji publicznej w zakresie uprawnienia prawnego oraz obowiązku prawnego powoduje, że prawo do procesu przysługuje tej jednostce, która jest jej poddana.

II. Podstawową przesłanką wyznaczającą granice podmiotowe prawa do procesu jest interes prawny jednostki, którego ochronie to prawo służy. Wyznaczenie

¹ Na temat odchodzenia od władztwa administracyjnego B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga pamiątkowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 23 i n.

granic do procesu na drodze administracyjnej przesłanką interesu prawnego pełni dwie istotne funkcje:

— po pierwsze, chroni jednostkę przed władczą ingerencją organu administracji publicznej przez bezpodstawne angażowanie w proces autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego² przez udział w ustaleniu obowiązku prawnego w danym stanie faktycznym, a następnie zaskarżeniu przyjętego rozstrzygnięcia nakładającego obowiązek;

— po drugie, gwarantuje jednostce prawo do obrony w procesie autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, w zakresie zarówno uprawnienia prawnego, jak i obowiązku prawnego, przez udział w ustaleniach stanu faktycznego, a następnie zaskarżeniu przyjętego rozstrzygnięcia.

Koncepcja wyznaczająca granice podmiotowe prawa do procesu oparta na interesie prawnym była i jest przyjmowana w doktrynie prawa administracyjnego. W klasycznej doktrynie prawa administracyjnego podkreślano, że strona postępowania administracyjnego bierze w nim udział w celu ochrony swego publicznego prawa podmiotowego. Zdaniem J. Pokrzywnickiego „przepis prawa przyznający jednostce konkretne korzyści tworzy według zasad naszego prawa – prawo podmiotowe strony. Jednak prawo administracyjne, a w szczególności procedura administracyjna chroni jedynie publiczne prawo podmiotowe strony”³. Autor ten wskazał na istotne elementy pojęcia strony, podkreślając, że „pojęcie strony w naszym postępowaniu administracyjnym ma charakter zarówno procesowy, jak i materialny. Procesowy, bo tylko osoba uczestnicząca faktycznie w sprawie może być stroną, i materialny, gdyż musi być określony przepis prawa, który by chronił jej interes pozytywny lub negatywny. O charakterze strony nie może decydować jedynie sama wola osoby interesowanej [...]”⁴. Jak podkreśla J. Borkowski, to ostatnie zdanie wyrażone przez J. Pokrzywnickiego wprowadziło podstawowy element budowy pojęcia strony postępowania administracyjnego⁵. Zatem nie wola jednostki przesądza o przyznaniu statusu strony — lecz musi zostać spełniony aspekt materialny: „musi być określony przepis prawa, który by chronił jej interes pozytywny lub negatywny”⁶.

Pozostająca poza sporem, wyznaczająca granice podmiotowe prawa do procesu przesłanka interesu prawnego jest równocześnie źródłem sporów doktrynalnych co do przyjętej koncepcji legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym. Źródłem sporów jest ustalenie momentu autorytatywnej

² W. Dawidowicz, *Instytucje układu stosunków „urząd–obywatel” w ramach ogólnego postępowania administracyjnego*, *Studia Prawnicze* 1965, nr 7, s. 13.

³ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 65.

⁴ *Ibidem*, s. 66.

⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 189.

⁶ J. Pokrzywnicki, *op. cit.*

konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, będącej podstawą wyprowadzenia interesu prawnego, która otwiera prawo do procesu na drodze administracyjnej. Reprezentowane są w tym zakresie dwie koncepcje legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego: koncepcja obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony oraz koncepcja subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony⁷. Spór ten o charakterze zasadniczym przesądza o rozszerzeniu lub ograniczeniu podmiotowym prawa do procesu na drodze administracyjnej. Koncepcja obiektywna przyjmuje dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego wyznaczającej interes prawny przed wszczęciem postępowania w sprawie, której wynik negatywny zamyka jednostce prawo do procesu. Koncepcja subiektywna przesuwa w czasie dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego wyznaczającej interes prawny, a mianowicie po wszczęciu postępowania w sprawie przy zachowaniu reguł wynikających z przepisów prawa procesowego. Wynik negatywny autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego zamyka jednostce prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, kończąc postępowanie rozstrzygnięciem niemerytorycznym — umorzeniem postępowania w sprawie.

Spór o przyjęcie koncepcji obiektywnej czy subiektywnej wersji legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego ma swe uzasadnienie nie w zakresie podstawowej przesłanki wyznaczającej granice podmiotowe prawa do procesu na drodze administracyjnej, lecz w stadium ustalenia wystąpienia przesłanki interesu prawnego.

III. Przenosząc rozważania na grunt regulacji prawnej, należy podkreślić, że główną przyczyną sporu co do przyjętej koncepcji legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym jest konstrukcja prawna art. 28 k.p.a.⁸ oparta na dwóch normach prawnych⁹. Według art. 28 k.p.a. „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Pierwsza norma prawna zawarta w art. 28 k.p.a. brzmi: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”, oparta jest na założeniach obiektywnych, którą wiązać należy z wszczęciem postępowania administracyjnego z urzędu. Zaangażowanie jednostki w postępowanie wszczęte z urzędu jest poza jej wolą, z prawem do obrony opartej na ocenie jednostki bezpodstawności tego zaangażowania. Druga norma stanowi: „Stroną jest każdy, [...] kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”, oparta na założeniach subiektywnych, które wiązać należy ze wszczęciem postępowania na żądanie.

⁷ Zob. na ten temat B. Adamiak, *Pozycja obywatela w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego k.p.a.*, Przegląd Prawa i Administracji XVI, Wrocław 1981, s. 40 i n.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

⁹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 88.

Oparcie konstrukcji prawnej art. 28 k.p.a. na dwóch normach prawnych jest stałym rozwiązaniem prawnym. Mimo wielokrotnej nowelizacji k.p.a. nie została zmieniona. W porównaniu z rozwiązaniem prawnym przyjętym w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁰, który stanowił „Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami”, a zatem rozwiązaniu, które w sposób jednolity regulowało przyznanie jednostce statusu strony przez wyłączenie elementu żądania opartego na subiektywnej ocenie jednostki, jest argumentem przesądzającym o przyjęciu w obowiązującej regulacji prawnej mieszanej koncepcji legitymacji procesowej strony. Koncepcji obiektywnej w zakresie wszczęcia postępowania z urzędu, natomiast koncepcji subiektywnej w zakresie wszczęcia postępowania na żądanie strony, która żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Dodanie w wyniku nowelizacji k.p.a.¹¹ art. 61a § 1 w brzmieniu: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną [...], organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania”, nie zmienia regulacji prawnej art. 28 k.p.a. w zakresie brzmienia drugiej normy prawnej. Uzasadnia to argumentację, że zastosowanie art. 61a § 1 k.p.a. należy odnosić do przypadków wniesienia żądania wszczęcia postępowania przez jednostkę, która nie powołuje się na swój interes prawny, lecz opiera żądanie na np. potrzebie ochrony obiektywnego porządku prawnego. Przyjęte w art. 28 k.p.a. rozwiązanie prawne oparte na dwóch normach prawnych, które związane jest wprost z oparciem postępowania administracyjnego na zasadzie oficjalności i zasadzie skargowości, uzasadnia przyjęcie koncepcji mieszanej legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego. W przypadku wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu należy organowi administracji publicznej przyznać kompetencję do oceny prawnej angażowania jednostki do postępowania, w którym następuje autorytatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego w zakresie obowiązku prawnego jednostki bądź w zakresie pozbawienia jednostki przyznanego uprawnienia prawnego. Pozostawienie jednostce oceny wystąpienia w sprawie obowiązku prawnego lub w zakresie pozbawienia uprawnienia prawnego (ochrona interesu prawnego) wyłączałoby możliwość prawną wykonywania kompetencji przez organ administracji publicznej. Przemasza to za racją bytu prawnego pierwszej normy prawnej zawartej w art. 28 k.p.a.

Co do wykładni drugiej normy prawnej zawartej w art. 28 k.p.a., jak podkreślono, występuje rozbieżność zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i praktyce działania organów administracji publicznej. Zwolennicy interpretacji w kierunku koncepcji obiek-

¹⁰ Dz.U. R.P. Nr 36, poz. 341.

¹¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.).

tywnej legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego powołują się na rozróżnienie dróg ochrony jednostki, której ograniczenie prawa do procesu na drodze administracyjnej nie zamyka możliwości. Zwłaszcza podkreśla się, że art. 61a § 1 k.p.a. przyznaje prawo zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gwarantując jednostce ochronę na drodze administracyjnej w postępowaniu zażaleniowym, a następnie na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Brak jednak ustaleń stanu faktycznego sprawy objętej żądaniem wszczęcia postępowania odsuwa skuteczność ochrony. Ocena interesu prawnego poza postępowaniem regulowanym przepisami prawa procesowego podważa jej wiarygodność.

Koncepcja subiektywna legitymacji procesowej strony oparta jest na konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Otwiera bowiem prawo do procesu na drodze administracyjnej i jednocześnie nie pozbawia organu administracji publicznej oceny interesu prawnego jednostki w sprawie będącej przedmiotem żądania wszczęcia postępowania.

IV. Wyznaczenie granic podmiotowych prawa do procesu przesłanką interesu prawnego jest źródłem różnicowania przyjęcia koncepcji legitymacji strony w układzie zwykłego postępowania administracyjnego w sprawie i nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego. To zróżnicowanie ma swoje podstawy w regulacji materialnego prawa administracyjnego, które przyjmuje różne rozwiązania prawne.

Interes prawny jednostki wyznaczają normy materialnego prawa administracyjnego. Art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej, a to z tego względu, że źródłem zarówno uprawnień prawnych, jak i obowiązków jednostki są normy materialnego prawa administracyjnego, które regulują nie tylko treść przedmiotową uprawnień prawnych i obowiązków prawnych, ale też aspekt podmiotowy. W systemie norm materialnego prawa administracyjnego do wyjątkowych należy zaliczyć regulację aspektu podmiotowego, a zatem regulację *expressis verbis* interesu prawnego. Wyprowadzenie interesu prawnego jest wynikiem złożonego procesu wykładni, która zazwyczaj nie może być ograniczona do jednego przepisu prawnego. Przykładowo można rozważyć wyznaczenie interesu prawnego w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalenia warunków zabudowy. Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² „Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora”. Interes prawny przysługuje zatem inwestorowi. Nie zamyka to jednak granic przyznania w tego rodzaju sprawach interesu prawnego. Zgodnie z art. 53 ust. 1 tej ustawy „O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199.

Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie”. Artykuł 53 ust. 1, nie zamykając interesu prawnego wyłącznie do inwestora, nie reguluje w pełnym zakresie ochrony interesu prawnego. Wprost wynika, że interes prawny, oprócz inwestora, jest przyznany właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, na których będzie lokalizowana inwestycja celu publicznego. Dla wyznaczenia interesu prawnego w tego rodzaju sprawach należy uwzględnić regulację prawną zawartą w art. 6 ust. 2 tej ustawy, która stanowi: „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego albo osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”. Interes prawny ma zatem nie tylko inwestor, ale też osoby fizyczne, jednostki organizacyjne mające tytuł prawny do nieruchomości w sprawach zagospodarowania terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przyjęta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konstrukcja interesu prawnego jest jednolita, to znaczy, przyznaje w takim samym zakresie podmiotowym interes prawny zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w nadzwyczajnych trybach postępowania. Taka regulacja interesu prawnego przesądza o jednolitej konstrukcji legitymacji procesowej strony w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego w trybie zwykłym i trybie nadzwyczajnym.

Taki sposób regulacji interesu prawnego przyjęty jest w zasadzie w materialnym prawie administracyjnym. Występuje jednak też i odmienny sposób regulacji interesu prawnego w danego rodzaju sprawach, który prowadzi do zróżnicowania konstrukcji legitymacji procesowej strony w postępowaniu zwykłym i postępowaniu nadzwyczajnym. Przykładem braku jednolitości zakresu przyznanej ochrony interesu jest regulacja prawną zawartą w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Dla wykazania zróżnicowania unormowania interesu prawnego należy przywołać regulację prawną zawartą w art. 28 ust. 2 i art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Według art. 28 ust. 2 „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”. Przyjęta regulacja w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane wywołuje wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dla oceny jednolitości koncepcji legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego istotne jest wyprowadzenie relacji z regulacją prawną art. 28 k.p.a. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że „przepis art. 28 ust. 2 ustawy Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 K.p.a., jak to przyjął Sąd pierwszej instancji, nie oznacza, że przepis art.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

28 K.p.a. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Relacja między tymi przepisami jest taka, że pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 28 K.p.a. (każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek), zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 ustawy Prawa budowlanego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę do inwestora oraz właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, co oznacza, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę stronami, w rozumieniu art. 28 K.p.a., są osoby wymienione w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Treść bowiem określenia »stronami«, użytego w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, wypełnia przepis art. 28 K.p.a., tyle że przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zawęża treść określenia do osób wymienionych w tym przepisie. Tak więc inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu są stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, ponieważ postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego lub obowiązku¹⁴. Zawężenie podmiotowe ochrony interesu prawnego w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane kształtuje legitymację strony nie tylko w postępowaniu zwykłym w sprawie pozwolenia na budowę, lecz także w postępowaniach nadzwyczajnych weryfikacji decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 kwietnia 2014 r. II OSK 2872/12 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „[...] art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane jest przepisem szczególnym [...]. Nie oznacza to jednak wyłączenia jego zastosowania w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Sprawa, której przedmiotem jest stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę, jest wprawdzie prowadzona w ramach nadzwyczajnego trybu administracyjnego, jednakże nie zmienia to jej charakteru w aspekcie materialnoprawnym (udzielenia pozwolenia na budowę lub braku udzielenia pozwolenia na budowę), a ten właśnie aspekt jest decydujący dla określenia kręgu podmiotów uprawnionych do żądania od organu administracji, aby ten ukształtował z ich udziałem materialnoprawny stosunek prawa administracyjnego. Zarówno zatem w postępowaniu w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę prowadzonej w trybie zwykłym, jak i w trybie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w trybie zwykłym, krąg podmiotów uznawanych za strony powinien być ustalany na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Wobec materialnoprawnej tożsamości spraw prowadzonych w trybie zwykłym i trybie nadzwyczajnym brak jest racjonalnych podstaw do rozszerzenia kręgu stron postępowania nadzwyczajnego w stosunku do postępowania zwykłego”.

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2007 r. II OSK 208/06, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2008, nr 1, poz. 12.

Inne rozwiązanie, które daje podstawy do zróżnicowania legitymacji strony, przyjmuje art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Według art. 59 ust. 7 „Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor”. Taka regulacja prawna ochrony interesu prawnego jest źródłem różnego zakresu podmiotowego interesu prawnego. Zróżnicowanie legitymacji strony obejmuje nie tylko postępowanie zwykłe i postępowanie nadzwyczajne, ale też w ramach postępowania zwykłego wyprowadzane są ujęcia rozszerzające ochronę interesu prawnego, a tym samym zakres legitymacji procesowej strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

Rozszerzenie podmiotowe granic interesu prawnego obejmuje różne przypadki związane ze stanem faktycznym sprawy.

Pierwszy to przyznanie ochrony interesu prawnego osobom trzecim w przypadku niewywiązywania się inwestora z ciężących na nim obowiązków. W wyroku z dnia 17 września 2009 r. II OSK 1499/08 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął: „[...] istota sprawy sprowadza się nie tyle do wykładni art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego i użytego w nim sformułowania „inwestor”, co do zastosowania niniejszego przepisu. Istotną bowiem jest kwestia czy ograniczenie podmiotowe wynikające z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego znajduje zastosowanie w takiej sytuacji, jaka wystąpiła w rozpoznawanej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny uznawał już bowiem, że stosowanie tego przepisu musi być wyłączone w przypadku, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie zapada na skutek legalizacji samowoli budowlanej lub w postępowaniu wywołanym istotnym odstępianiem od warunków pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego. Za takim stanowiskiem przemawiała ochrona interesu prawnego właścicieli sąsiednich nieruchomości w ramach ochrony uzasadnionego interesu osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym (tak wyrok NSA z 7 listopada 2006 r. II OSK 1281/05, wyrok NSA z 10 grudnia 2008 r. II OSK 1574/07).

Rozstrzygając niniejszą sprawę należy mieć na względzie, że Spółka [...], która uzyskała pozwolenie na budowę i wybudowała przedmiotowy budynek, wskutek sprzedaży mieszkań członkom Wspólnoty utraciła tytuł prawny do tego obiektu. Jednocześnie, na co wskazuje Wspólnota, a czego nie kwestionują organy nadzoru budowlanego, Spółka ta zaprzestała faktycznej działalności, co skutkuje tym, że nie wystąpi z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie niniejszego budynku. W takiej sytuacji, kiedy weźmie się pod uwagę, że wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie mieści się w szeroko pojmowanym zakresie postępowania o pozwolenie na budowę i stanowi jego kolejny etap, należy dojść do wniosku, iż ochrona w procesie inwestycyjno-budowlanym uzasadnionego interesu osób trzecich, którymi są właściciele mieszkań znajdujących się w wybudowanym budynku, wymaga wyłączenia stosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Oznacza to, że w zaistniałej sytuacji ograniczenie podmiotowe wynikające z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego nie może mieć zastosowania. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której na skutek przyczyn leżących po stronie

dewelopera, którego działania naruszają prawo, gdyż zaprzestał wywiązywać się z ciążących na nim obowiązków, nie doszłoby do kontroli wybudowanego obiektu budowlanego pod względem zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, zaś skutki tego działania ponosiliby faktycznie właściciele mieszkań tworzący Wspólnotę Mieszkaniową. Wobec tego należy przyjąć, że w takiej sytuacji Wspólnota Mieszkaniowa jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, gdyż ma interes prawny w jego uzyskaniu. W zaistniałym stanie faktycznym interes prawny, jaki posiada Wspólnota Mieszkaniowa, nie czyni z niej inwestora, lecz uzasadnia jej legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynku przy ul. [...] w Krakowie. W konsekwencji należy uznać, że Wspólnota Mieszkaniowa jako strona tego postępowania jest legitymowana do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie niniejszego budynku, zaś rzeczą organów nadzoru budowlanego będzie przeprowadzenie postępowania uwzględniającego specyfikę zaistniałej sytuacji faktycznej”.

Drugi związany jest z oceną działania inwestora. W wyroku z dnia 7 listopada 2006 r. II OSK 1281/05 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „[...] art. 59 ust. 7 ustawy, który stanowi, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, co w świetle jednoznacznych ustaleń wynikających z materiału dowodowego w tej sprawie nie nastąpiło. Przyjęcie odmiennego poglądu w praktyce pozbawiłoby w każdym przypadku np. właścicieli (użytkowników wieczystych) sąsiednich nieruchomości ochrony ich interesu prawnego w ramach ochrony uzasadnionego interesu osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym”. Na zróżnicowanie zakresu ochrony interesu prawnego zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r. II OSK 1871/11 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „[...] postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organu jest postępowaniem w nowej sprawie, czego zresztą nie kwestionował również Sąd pierwszej instancji. Nie zawsze też musi zaistnieć tożsamość pomiędzy podmiotami postępowania jurysdykcyjnego i nadzwyczajnego (w przedmiocie stwierdzenia nieważności). Sąd pierwszej instancji prawidłowo też przyjął, iż punktem wyjścia przy ustalaniu kręgu stron postępowania jest przedmiot rozstrzygnięcia pierwotnego. Zgodnie z treścią przepisu art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego »Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor«. Powyższym uregulowaniem zawężono krąg stron tego postępowania, eliminując z niego podmioty, których w tej normie nie wymieniono. Nie oznacza to oczywiście, że te inne podmioty nie mają możliwości ochrony swoich praw, ale może to odbyć się jedynie w ramach odrębnych postępowań administracyjnych m.in. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę lub w postępowaniu przed sądami powszechnymi, rozwiązującymi roszczenia negatoryjne i odszkodowawcze.

Zawężenie kręgu podmiotów na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie do jednej tylko strony (inwestora) jest skutkiem, co należy wyraźnie podkreślić, legalnego postępowania inwestora, który przystępując do użytkowania obiektu ma wykazać wykonanie inwestycji zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę. Dyspozycja analizowanej normy ma bowiem zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a następnie realizuje proces budowlany zgodnie z tymże pozwoleniem. Tylko w takim przypadku można uznać, że interesy innych podmiotów, które były eksponowane i podlegały ocenie we wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego, nie zostaną naruszone. W okolicznościach niniejszej sprawy, właśnie taka sytuacja miała miejsce.

Zwrócić także należy uwagę na posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego zwrotem »w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie«. Wskazuje ono, bowiem na szeroki zakres pojęciowy tej normy, wykraczający poza postępowanie o udzielenia pozwolenia na użytkowanie. »Sprawa pozwolenia na użytkowanie« oznacza również sprawę prowadzoną w ramach postępowania nadzwyczajnego.

Stwierdzić trzeba, iż w okolicznościach niniejszej sprawy, skoro inwestor uzyskał pozwolenia na użytkowanie po stwierdzeniu przez właściwe organy wykonania inwestycji zgodnie z pozwoleniem na budowę, to określenie kręgu stron postępowania zwykłego (jurysdykcyjnego) oraz postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności następuje wyłącznie na podstawie art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego”. Również w wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2179/12 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „[...] dyspozycja art. 59 ust. 7 tejże ustawy ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a następnie realizuje proces budowlany zgodnie z pozwoleniem na budowę. Tylko w takim przypadku — w ocenie składu orzekającego — można uznać, że interesy innych podmiotów, które były podnoszone i podlegały ocenie we wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego, nie zostaną naruszone. Istotne odstępianie od warunków pozwolenia na budowę skutkuje naruszeniem warunków pozwolenia i w konsekwencji może naruszyć interesy innych osób, dlatego potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów (zob. wyrok NSA z 29 października 2008 r., II OSK 1174/07). Oznacza to, że zawężenie zakresu podmiotów jako stron postępowania na etapie pozwolenia na użytkowanie tylko do jednej strony (inwestora) jest skutkiem legalnego postępowania inwestora, który przystępując do użytkowania obiektu ma wykazać realizację inwestycji zgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę. Dlatego też należy zaznaczyć, że wbrew zarzutom kasacyjnym dyspozycja normy z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego ma tylko zastosowanie w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a dopiero następnie realizuje ten proces budowlany zgodnie z tym pozwoleniem”.

Uzależnienie interesu prawnego osób trzecich od sposobu zachowania inwestora: uzyskania pozwolenia budowlanego, a następnie realizacji procesu budowlanego zgodnie z pozwoleniem, a zatem od działania zgodnego z prawem, nie może bezwzględnie wyłączać ochrony interesu prawnego osób trzecich do żądania weryfikacji decyzji o użytkowaniu w nadzwyczajnych trybach postępowania, ponieważ nie można wyłączyć sytuacji, że decyzja o użytkowaniu będzie wydana z naruszeniem przepisów prawa. Warunek wykładni zawężającej art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane — realizacja procesu budowlanego zgodnie z pozwoleniem otwiera podstawy do przyznania osobom trzecim interesu prawnego do żądania weryfikacji decyzji o użytkowaniu. Nie chodzi tu bowiem o kontrolę pozwolenia na budowę, ale zgodne z prawem ustalenie realizacji pozwolenia przez inwestora.

Do odrębnego przypadku należy zaliczyć wyprowadzenie interesu prawnego osób trzecich w sytuacji uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyłącza się stosowanie art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. W wyroku z dnia 17 listopada 2011 r., II OSK 1626/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „[...] w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania o pozwolenie na użytkowanie jest inwestycja, co do której wyeliminowaniu uległa decyzja o pozwoleniu na budowę, przepis art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane nie ma zastosowania. W takiej sytuacji nie można bowiem przyjąć, że budowa została zrealizowana w oparciu o pozostające w obrocie prawnym pozwolenie na budowę, a tylko wówczas zastosowanie ma przepis art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. W sytuacji natomiast, gdy przepis ten nie podlega zastosowaniu, organy winny ocenić legitymację skargową strony w oparciu o przepis ogólny art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego”.

Wyprowadzenie zatem jednolitej koncepcji legitymacji strony w oparciu o przepis prawa, który *expressis verbis*, tak jak stanowi o tym art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, nie jest możliwe bez uwzględnienia okoliczności stanu faktycznego sprawy.

V. Złożoność regulacji materialnego prawa administracyjnego, z którym powiązane jest wprost procesowe prawo administracyjne, powoduje, że nie jest możliwe przyjęcie w postępowaniu administracyjnym jednolitej koncepcji legitymacji procesowej strony. Oparcie postępowania administracyjnego na zasadzie oficjalności i zasadzie skargowości już jest elementem, który wymusza przyjęcie odrębnych rozwiązań w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu, a innych w przypadku wszczęcia postępowania na żądanie. Dotyczy to jednak wyłącznie kwestii stadium ustalenia interesu prawnego, nie przesądzając o pełnym obowiązku organu administracji publicznej zapewnienia jednostce w postępowaniu administracyjnym prawa do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa.

Zawężająca wykładnia przepisów prawa kreujących interes prawny jednostki jest przyczyną braku trwałości decyzji administracyjnej. Bezzasadne pozbawienie

prawa do obrony w toku postępowania zwykłego powoduje wielokrotne podejmowanie ochrony w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego. Przedłuża to ostateczne załatwienie sprawy. Dla stabilizacji zatem nie tylko praw lub obowiązków jednostki, ale też realizacji zadań zgodnie z przepisami prawa kapitalne znaczenie ma wykładnia przepisów prawa z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, która przyznaje prawo do procesu.

ON THE NEED FOR UNIFORMITY OF THE CONCEPT OF A PARTY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The complexity of the regulations of substantive administrative law, which is directly related to procedural administrative law, makes it impossible to adopt a uniform concept of locus standi of a party in administrative proceedings. The fact that administrative proceedings are based on an ex officio principle and the principle of accusatorial procedure is already an element which makes it necessary to adopt different solutions depending on whether it is a case of initiation ex officio or initiation by application. However, the above applies only to determination of legal interest, without deciding on the full duty of public administration body to provide the legal entity with the administrative rights of defense under legal regulations.

A strict interpretation of the law that defines the legal interest of an individual causes lack of durability of administrative decisions. An unfounded deprivation of the rights of defense in the course of ordinary proceedings causes a repeated undertaking of defense in the course of extraordinary administrative proceedings, which prolongs the final settlement of the case. Thus, for the stability of not only the rights or obligations of an individual but also an execution of the tasks in accordance with the law, the interpretation of the law, which takes into account the constitutional principle of a democratic state of law granting the right to a trial, is of paramount importance.