

Sławomir ZWOLAK*

GLOSA DO WYROKU NSA Z DNIA 8 MARCA 2017 R., II OSK 1698/15

Słowa kluczowe: strona postępowania; inwestor; pozwolenie na użytkowanie

1. Mogą wystąpić takie sytuacje, które polegać będą na tym, że w interesie prawnym innego podmiotu niż inwestor będzie podważenie w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Nie można zatem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego opierać na stwierdzeniu, że podmiot wnoszący o stwierdzenie nieważności takiej decyzji nie jest inwestorem. Nie można też takiego postanowienia ograniczać do badania, czy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wynikiem postępowania legalizacyjnego lub naprawczego. Nie tylko bowiem w przypadku wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego w wyniku tego rodzaju postępowań (art. 49 ust. 5 i art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego) legitymowanym do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie może być podmiot inny niż inwestor.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (PINB) w kwietniu 2010 r. udzielił inwestorowi pozwolenia na użytkowanie budynku usługowo-biurowego pod warunkiem wykonania robót budowlanych polegających na uporządkowaniu terenu, wykonaniu prac wykończeniowych oraz naprawczych w zakreślonym ter-

* Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; e-mail: sla_z@poczta.fm

minie. W 2012 r. właściciele lokali w budynku, którzy zakupili je od inwestora i toczyli z nim spór sądowy dotyczący sprzedaży lokali, wystąpili o stwierdzenie nieważności pozwolenia. Podnieśli, że inwestor odstąpił od zatwierdzonego projektu budowlanego. W ocenie wnioskodawców PINB powinien wydać decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie i wszczęcia postępowania naprawczego w trybie art. 50–51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹.

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (WINB) w styczniu 2013 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia, stwierdzając, że stroną w takim postępowaniu może być tylko inwestor. WINB wskazał, że inne podmioty mogą legitymować się jedynie interesem faktycznym, który nie uprawnia ich do posiadania statusu strony postępowania. Właściciele wnieśli zażalenie na rozstrzygnięcie WINB.

Główny inspektor nadzoru budowlanego (GINB) uchylił postanowienie z 2013 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, stwierdzając, że WINB, odmawiając wszczęcia postępowania, nie wyjaśnił, dlaczego właściciele nie mają przymiotu strony. Zdaniem GINB należało wyjaśnić, czy decydujące znaczenie w określeniu kręgu stron miał art. 59 ust. 7 pr.bud., czy też krąg ten należało ustalić na zasadach ogólnych z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego.

WINB ponownie odmówił wszczęcia postępowania. Jako podstawę odmowy wskazał brak przymiotu strony po stronie właścicieli w rozumieniu art. 59 ust. 7 pr.bud. Właściciele wnieśli zażalenie do GINB, który utrzymał w mocy powyższe rozstrzygnięcie. GINB stwierdził, że podmioty inne niż inwestor mogą brać udział w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na użytkowanie tylko wtedy, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest skutkiem legalizacji samowoli budowlanej – co nie miało miejsca w tej sprawie.

Właściciele zaskarżyli rozstrzygnięcie GINB do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wskazali, że wobec odstąpienia przez inwestora od projektu budowlanego mogło dojść do naruszenia interesu prawnego innych osób, dlatego w postępowaniu o stwierdzenie nieważności pozwolenia nie można stosować art. 59 ust. 7 pr.bud. WSA jednak nie podzielił tego stanowiska, oddalił skargę i wskazał, że art. 59 ust. 7 pr.bud. ma znaczenie decydujące dla wszelkich postępowań dotyczących pozwolenia, również zmierzających do stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie.

Właściciele wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA oddalił skargę, wskazując, że zaskarżony wyrok WSA, mimo błęd-

¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm., dalej: pr.bud.

nego uzasadnienia, odpowiadał prawu. Zdaniem NSA, art. 59 ust. 7 pr.bud. nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że stroną postępowania w sprawie unieważnienia decyzji o pozwoleniu może być inny podmiot niż inwestor. Stroną może być ten, czyjego interesu prawnego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie. Określenia kręgu stron nie można też ograniczać do badania, czy decyzja o pozwoleniu jest wynikiem postępowania legalizacyjnego lub naprawczego, jak zrobił to GINB. Rozstrzygnięcia organów były błędnie uzasadnione, należało bowiem zbadać, czy właściciele zmiierzali do ochrony interesów podlegających ochronie na podstawie przepisów prawa budowlanego. NSA zauważył, że żądanie zgłoszone przez właścicieli było elementem sporu sądowego pomiędzy właścicielami a inwestorem. Tym samym właściciele nie mieli wymaganego interesu prawnego.

2. W swoim wyroku NSA rozstrzygnął, kto może być uznany za stronę postępowania dotyczącego unieważnienia decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 59 ust. 7 pr.bud. stroną postępowania o wydanie takiego pozwolenia może być tylko i wyłącznie inwestor. Przepis ten nie zakazuje jednak, aby stroną postępowania o unieważnienie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie był każdy, czyjego interesu prawnego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności pozwolenia – o ile będzie w stanie taki interes wykazać. Oznacza to, że w pozostałych sprawach zastosowanie będą miały przepisy art. 28 k.p.a. Interes sprawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., wyrażać się powinien w możliwości zastosowania normy prawa materialnego w konkretnej sytuacji danego podmiotu prawa. Innymi słowy, jednostka będzie miała interes prawny w postępowaniu, jeżeli pomiędzy jej sytuacją prawną a przedmiotem postępowania istnieje uzasadnione treścią normy prawnej – realne i rzeczywiste powiązanie, czyniące ją zainteresowaną tym postępowaniem i w konsekwencji uprawnioną do udziału w charakterze strony².

Z powyższym poglądem należy się zgodzić. Analizując stanowisko NSA, należy poczynić kilka spostrzeżeń. Ustawodawca, wskazując *expressis verbis* w art. 59 ust. 7 pr.bud., kto jest stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, wprowadził ustawowe ograniczenie kręgu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie w stosunku do art. 28 kodeksu po-

² A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Warszawa 2015, s. 54.

stępowania administracyjnego³, z którego wynika interes prawny do bycia stroną postępowania⁴. Zawężenie w treści art. 59 ust. 7 pr.bud. kręgu podmiotów na etapie decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie do jednej tylko strony jest skutkiem i wynikiem legalnego postępowania inwestora, który przystępując do użytkowania obiektu, ma wykazać wykonanie inwestycji zgodnie z pozwoleniem⁵. Przymiotu strony w postępowaniu na użytkowanie nie można wywodzić z żadnego innego tytułu, w tym również z prawa własności nieruchomości. Przyjęte rozwiązanie wynika z przedmiotu postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, którego celem jest ustalenie, czy obiekt budowlany został wykonany zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, a w związku z tym, czy z technicznego punktu widzenia możliwe jest dopuszczenie go do użytkowania⁶. Trzeba dodać, że w postępowaniu tym kwestia stosunków własnościowych nie ma prawnego znaczenia przy rozstrzygnięciu o dopuszczeniu obiektu budowlanego do użytkowania⁷. Bowiem własność obiektu budowlanego nie jest czynnikiem przesądzającym w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, jedynie po jego zakończeniu wszelkie kwestie własnościowe są nadal otwarte⁸.

Wskazując inwestora jako stronę w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, ustawa Prawo budowlane nie zawiera definicji legalnej pojęcia inwestor, jednak z katalogu jego obowiązków określonych w art. 18 pr.bud. można przyjąć, że inwestorem w rozumieniu art. 17 pr.bud. może być osoba fizyczna lub prawna bądź też inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która przede wszystkim inicjuje działalność budowlaną, podejmując działania niezbędne do realizacji inwestycji⁹. Inwestor jest osobą, która organizuje i finansuje budowę¹⁰, przy czym nie musi w przyszłości być

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 3.09.2008 r., VII SA/Wa 978/08, LEX nr 521318.

⁵ **P. Daniel**, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, Przegląd Prawa Publicznego 2012/5, s. 10.

⁶ **K. Małyś-Sulińska**, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 242.

⁷ Wyrok NSA z 20.01.1999 r., IV SA 90/97, LEX nr 46652.

⁸ Wyrok NSA z 4.06.2003 r., SA/Bd 372/03, LEX nr 731176.

⁹ Według kodeksu cywilnego inwestorem może być każdy podmiot, zlecający wykonanie robót budowlanych i nie ma znaczenia, czy projektowany (budowany) obiekt będzie w przyszłości jego własnością. **K. Radzikowski**, *Glosa do wyroku NSA z 10.04.2001 r., III SA 2996/99*, Glosa 2005/3, s. 118.

¹⁰ Wyrok NSA z 21.11.2001 r., SA/Rz 597/00, LEX nr 657613.

właścicielem realizowanego obiektu budowlanego. W końcowym etapie procesu budowlanego inwestor jako jedyny podmiot wykonuje czynności niezbędne do rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego lub obiektów wykonanej inwestycji albo przekazuje je podmiotowi, który będzie ich użytkownikiem. Inwestor jest zatem podmiotem, który odgrywa kluczową rolę w procesie budowlanym, będąc siłą napędową całej inwestycji. Zgodnie ze swoją pozycją, inwestor ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za zgodny z prawem przebieg procesu budowlanego¹¹.

Ważną kwestią, która pojawia się na tle analizowanego orzeczenia NSA, jest zagadnienie odrębności trybów postępowania administracyjnego. Ta odmiennosc postępowania administracyjnych ma duże znaczenie, zwłaszcza w kontekście ustalenia stron postępowania administracyjnego. I tak, w postępowaniu administracyjnym wyróżniamy dwa tryby postępowania, czyli postępowanie zwyczajne (główne) oraz postępowanie nadzwyczajne¹². Postępowanie administracyjne zwyczajne jest postępowaniem, w którego trybie następuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej. Istotą tego postępowania jest wiążące określenie w konkretnej sprawie, na podstawie norm prawa administracyjnego materialnego, sytuacji prawnej, czyli praw lub obowiązków oznaczonego adresata, znajdującego się na zewnątrz administracji, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast przedmiotem nadzwyczajnego postępowania, w odróżnieniu od postępowania zwyczajnego, nie jest rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy administracyjnej, lecz przeprowadzenie weryfikacji decyzji wydanej w postępowaniu głównym. Z tego względu można mu przypisać charakter służebny, albowiem byt prawny tego postępowania jest uzależniony od uprzedniego przeprowadzenia postępowania głównego, zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji¹³. Istotą postępowania nadzwyczajnego jest stworzenie gwarancji represyjnych zrealizowania celu postępowania zwyczajnego, czyli wydania decyzji w pełni prawidłowej. Równocześnie w postępowaniu nadzwyczajnym występują pewne elementy samodzielności od postępowania głównego¹⁴. Uruchomienie nadzwyczajnego

¹¹ C. Woźniak, w: H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 94.

¹² B. Adamiak, *Koncepcja nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CXII 1985/648, s. 91–92.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 99.

¹⁴ W. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny 1965/3, s. 52.

trybu kontroli, w ramach którego przeprowadzane jest ponowne postępowanie wyjaśniające i ponowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, przysługuje co do zasady wyłącznie od ostatecznej decyzji administracyjnej. Zastosowanie trybu nadzwyczajnego wymaga zaistnienia wady kwalifikowanej wskazanej w przepisach k.p.a. Konieczność istnienia tego rodzaju instytucji proceduralnej powstaje na tle potrzeby rozwiązania takich sytuacji, kiedy po wydaniu decyzji ostatecznej ujawniła się wadliwość postępowania (w szczególności dowodowego), na którym oparto ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, albo gdy powstały później okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. W tych warunkach decyzje rozstrzygające ostatecznie sprawę administracyjną stają się wadliwe, jednakże charakterystyczną cechą ich wadliwości jest to, że nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej, lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji z pewnymi okolicznościami. Inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa, gdy zostaną ujawnione lub powstaną określone fakty.

Na system nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego składa się m.in. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej następuje z uwagi na wady tkwiące w samej decyzji. Celem postępowania w tym zakresie jest derogowanie z porządku prawnego decyzji nieprawidłowych i w sposób kwalifikowany sprzeczny z zasadami tego porządku. Tryb stwierdzenia nieważności decyzji nie tylko ogranicza się do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego, ale powoduje uznanie, iż decyzja od samego początku nie była zdolna do wywołania skutków prawnych, a więc następstwem nie jest tylko przerwanie wywoływania dalszych skutków prawnych¹⁵. Nadzwyczajny tryb postępowania administracyjnego wyznacza granicę zasady trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 k.p.a. Jak zauważa J. Jendrośka, regulacje prawa administracyjnego trzeba uzgadniać z wymogami praworządności i pewności obrotu administracyjnoprawnego oraz z należyłą ochroną interesu publicznego i jednocześnie ochroną interesu indywidualnego w zmieniającym się stanie faktycznym i prawnym¹⁶. Bowiem zasada trwałości decyzji administracyjnych służy ochronie szczególnych wartości, do których można zaliczyć między innymi pewność oraz stabilność obrotu prawnego. W szczególności należy zauważyć, że wzru-

¹⁵ **B. Adamiak**, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, w: **K. Podgórski** (red.), *Zagadnienia proceduralne w administracji*, Katowice 1984, s. 59–60.

¹⁶ **J. Jendrośka**, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, w: **I. Skrzydło-Niżnik** (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 297.

szenie ostatecznej decyzji, będącej wyjątkiem od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szczególnie wnikliwego postępowania, uwzględniającego w pełni art. 7, 8 i 77 k.p.a., a także realizującego w praktyce zasadę demokratycznego państwa prawnego¹⁷. Już z tego względu na tle głosowanego orzeczenia NSA można mieć duże wątpliwości, czy może zachodzić tożsamość stron postępowania zwyczajnego i postępowania nadzwyczajnego, którego celem jest podważenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Na gruncie niniejszego wyroku NSA podstawowym problemem jest kwestia, czy podmiotem wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego może być podmiot niebędący inwestorem. Zgodnie z art. 59 ust. 7 pr.bud. przymiot strony w postępowaniu o pozwolenie na użytkowanie przysługuje wyłącznie inwestorowi, który jako jedyny ma interes prawny w doprowadzeniu do możliwości użytkowania obiektu budowlanego¹⁸. Analizując orzeczenie NSA, powstaje w związku z tym pytanie, czy treść art. 59 ust. 7 pr.bud. może wpływać na zakres stron w postępowaniu nadzwyczajnym?

Podjmując się problematyki ustalenia strony w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, należy również mieć na uwadze przedmiot postępowania nieważnościowego, którym jest sprawa procesowa, czyli rozpoznanie i rozstrzygnięcie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego zgodnego z przepisami, głównie materialnego prawa administracyjnego, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej materialnej, a zatem jej prawidłowości pod kątem kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej, kończącej postępowanie zwykłe lub nadzwyczajne¹⁹. Tak wyznaczony przedmiot postępowania determinował będzie inny zakres podmiotowy sprawy niż w postępowaniu głównym, ponieważ w postępowaniu nieważnościowym nie chodzi o weryfikację rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach stron, lecz o byt prawny decyzji dotkniętej wadami dającymi podstawę do stwierdzenia jej nieważności

¹⁷ Wyrok NSA z 26.10.1992 r., III SA 907/92, LEX nr 59737.

¹⁸ Zdaniem E. Radziszewskiego, można wyrażać istotne wątpliwości, czy ograniczenie udziału stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowania wyłącznie do osoby inwestora będzie zawsze zgodne z prawami służącymi innym podmiotom, w tym art. 4 pr.bud. oraz art. 21, 31 ust. 3, art. 64 ust. 1–2 Konstytucji RP (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.). **E. Radziszewski**, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 165–166.

¹⁹ **B. Adamiak**, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 2001/8, s. 29.

albo stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa²⁰. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 23 września 2010 r., nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym. Interes prawny w postępowaniu nieważnościowym będzie wiązał się zatem zawsze z decyzjami administracyjnymi, które zostały wydane w postępowaniu zwyczajnym i które poprzez swoją wadliwość polegającą na ciężkim kwalifikowanym naruszeniu prawa materialnego powodują powstanie po stronie podmiotu interesu prawnego w ich wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Legitymacja ma zatem związek z twierdzeniem podmiotu, iż decyzja wadliwa dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku. W tym świetle trafna wydaje się definicja strony postępowania nieważnościowego zaproponowana przez B. Adamiak, zdaniem której „stroną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji będzie każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy decyzja administracyjna, która żąda weryfikacji lub która jest przedmiotem weryfikacji w postępowaniu wszczętym z urzędu”²¹. Stroną postępowania nieważnościowego będzie więc zawsze automatycznie każda strona postępowania zwyczajnego, w którym wydano wadliwą decyzję, z uwagi na to, że weryfikacja decyzji pod kątem kwalifikowanych wad prawnych dotykać będzie sfery interesu prawnego lub obowiązku takich podmiotów.

W każdej sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji konieczne będzie jednak badanie, czyjego interesu prawnego lub obowiązku poza stronami postępowania zwyczajnego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji, bowiem może zdarzyć się i tak, że skutki stwierdzenia nieważności decyzji będą dotyczyły podmiotów, które nie brały udziału w postępowaniu zwyczajnym i podmioty takie staną się stronami postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. W wyroku NSA z dnia 12 stycznia 1994 r. przyjęto, iż zasady określone w przepisach art. 61 § 4 i art. 28 k.p.a. znajdują również zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, o którym mowa w art. 157 k.p.a.²² Stroną zaś postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest nie tylko strona

²⁰ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2010, s. 264.

²¹ B. Adamiak, *Przedmiot postępowania...*, s. 35.

²² Wyrok NSA z 12.01.1994 r., II SA2164/2, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1995/1/32.

postępowania zwykłego, zakończonego wydaniem kwestionowanej decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji. Bez względu na granice żądania strony domagającej się wszczęcia postępowania nieważnościowego organ nadzoru stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 k.p.a.²³ W wypadku bowiem, gdyby organ prowadzący postępowanie przyjął automatycznie, że stronami postępowania nieważnościowego są strony postępowania zwykłego, prowadziłyby to do zwolnienia organu prowadzącego postępowanie nieważnościowe od ustalenia stron tego postępowania, co w konsekwencji narażałoby ten organ na zarzut wydania decyzji z naruszeniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, będącej jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego, sformułowanej w art. 10 § 1 k.p.a.²⁴ A zatem nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, jednak to przedmiot decyzji badanej określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym²⁵.

Mając na uwadze powyższe, należy z całą mocą podkreślić, że inwestor jest jedyną stroną w postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, ale dotyczy to tylko takiej sytuacji, w której decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wydawana po zakończeniu budowy zrealizowanej na podstawie funkcjonującego w obrocie prawnym pozwolenia na budowę. Dodatkowo, jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, nie dotyczy to także sytuacji, gdy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest wynikiem postępowania legalizacyjnego i naprawczego²⁶.

W związku z tym należy uznać za całkiem uzasadnione, że również na etapie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na użytkowanie, przymiot strony będzie przysługiwał również innym osobom, o ile wykażą swój interes prawny i faktyczny, a nie tylko inwestorowi. Za takim stanowiskiem wydaje się, że przemawia ochrona interesu prawnego właścicieli sąsiednich nieruchomości w ramach ochrony uzasadnionego interesu osób trze-

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2011 r., IV SA/Wa 248/11, LEX nr 995602.

²⁴ Wyrok WSA w Opolu z 17.05.2010 r., II SA/Op 198/10, LEX nr 674328.

²⁵ Wyrok NSA z 23.09.2010 r., II OSK 1399/09, LEX nr 746509.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 17.06.2011 r., II OSK 1130/10, LEX nr 992479; wyrok NSA z 29.10.2008 r., II OSK 1174/07, LEX nr 514005; wyrok WSA w Krakowie z 14.05.2004 r., II SA/Kr 537/00, LEX nr 144480.

cih w procesie inwestycyjno-budowlanym²⁷. Ochrona ta powinna opierać się wyłącznie na obiektywnej ocenie, dotyczącej przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności wymagań techniczno-budowlanych oraz norm dotyczących budowy i utrzymania obiektów budowlanych²⁸. Jak wynika z dyspozycji art. 59 ust. 7 pr.bud., ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a następnie realizuje proces budowlany zgodnie z pozwoleniem. W sytuacji zaistnienia istotnego odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę, skutkującego naruszeniem warunków pozwolenia i w konsekwencji naruszeniem interesów innych osób, wówczas potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów²⁹. Zatem ustawowe ograniczenie katalogu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie nie powinno moim zadaniem powodować, że wydana w tej sprawie decyzja może być zaskarżona wyłącznie przez inwestora w postępowaniu administracyjnym jak również w postępowaniu sądownoadministracyjnym³⁰.

NSA zauważył, że stosowanie art. 59 ust. 7 pr.bud. w postępowaniu dotyczącym uchylecia pozwolenia na użytkowanie może doprowadzić do sytuacji, gdy ten, kto legitymuje się interesem prawnym, nie może żądać unieważnienia pozwolenia na użytkowanie tylko dlatego, że nie jest inwestorem. Otóż stosowanie takiej wykładni jest jednak błędne, bo przepis ten w swojej istocie nie zakazuje, aby stroną postępowania administracyjnego o unieważnienie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie był każdy, czyjego interesu prawnego dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności pozwolenia, o ile, oczywiście, osoba będzie w stanie taki interes wykazać.

Wyrok jest przykładem licznego orzecznictwa analizującego pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym. Ze względu na specyfikę prawa administracyjnego, sądy administracyjne niejednokrotnie muszą podejmować się oceny kwestii zasadniczej dla możliwości ochrony praw, tj. rozstrzygnięcia, czy danemu podmiotowi przysługuje przymiot strony w postępowaniu. Prawo

²⁷ **B. Adamiak**, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015/5, s. 22–23.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2004 r., IV SA 4878//02, LEX nr 164448.

²⁹ Wyrok NSA z 19.11.2010 r., II OSK 1201/09, LEX nr 746417.

³⁰ Takie stanowisko reprezentuje choćby P. Daniel, argumentując, że w praktyce zawężanie stron ewentualnego postępowania nadzwyczajnego w sprawach pozwolenia na użytkowanie może ograniczać możliwość wszczęcia jednego z trybów nadzwyczajnych, przewidzianych przepisami k.p.a., jedynie do przypadków, gdy organ administracji podejmuje czynności z urzędu. **P. Daniel**, *Strony postępowania*, s. 9.

administracyjne reguluje bardzo zróżnicowane stosunki społeczne. W tej sytuacji ogólna definicja strony postępowania administracyjnego, znajdująca się w art. 28 k.p.a., mówiąca, że stroną postępowania jest ten, kto posiada interes prawny lub obowiązek, którego dane postępowanie dotyczy, albo które dają mu możliwość żądania czynności od organu, często nie jest wystarczająca. Pojęcie strony postępowania administracyjnego, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku prawnego. Taki interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby. Kryterium interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja strony w postępowaniu administracyjnym, ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego podanie do organu administracji a obowiązującym systemem prawa³¹. Co warto podkreślić, brzmienie art. 28 k.p.a. nie pozwala na jego dowolną interpretację, dlatego posiadanie przez dany podmiot statusu strony nie zależy więc od subiektywnej oceny tego podmiotu w tym zakresie, zaś okoliczności występujące w danej sprawie muszą w sposób niebudzący wątpliwości wskazywać na przesłanki określone w art. 28 k.p.a.³²

W polskim systemie prawa liczne ustawy szczególne wyłączają stosowanie art. 28 k.p.a. i zawierają własną definicję strony postępowania. Tak jest właśnie w przypadku ustawy Prawo budowlane, które formułuje aż trzy różne definicje strony postępowania – w art. 28 ust. 2, 40 ust. 3 i 59 ust. 7 – stosowane w zależności od tego, czego dotyczy dana sprawa. Należy jednak pamiętać, że definicje szczególne są wyjątkami od art. 28 k.p.a. ograniczonymi do wypadków przewidzianych w ustawie. NSA w wyroku wskazał na nieprawidłowość działania organów i WSA polegającą właśnie na rozszerzonym zastosowaniu art. 59 ust. 7 pr.bud. na postępowanie o stwierdzenie nieważności pozwolenia, podczas gdy przepis ten dotyczy tylko postępowania o wydanie pozwolenia. Zatem słuszny należy uznać pogląd, że stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego może być inny podmiot niż inwestor. Wydaje się, że w praktyce mogą pojawić się przypadki,

³¹ Warto zaznaczyć, że jeżeli akt stosowania danej normy prawnej nie wywiera bezpośredniego wpływu na sferę sytuacji prawnej danego podmiotu, to nie można mówić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o statusie strony w postępowaniu, w którym dochodzi do konkretyzacji danej normy prawnej. Wyrok NSA z 14.04.2000 r. III SA 1876/99, LEX nr 47938.

³² Wyrok NSA z 9.02.2010 r. I OSK 1035/09, LEX nr 591206.

gdy w interesie innego podmiotu niż inwestor będzie podważenie takiej decyzji. Dlatego nie powinno odmawiać się wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji z powodu, że podmiot wnoszący o stwierdzenie nieważności nie jest inwestorem.

Sławomir ZWOLAK

THE GLOSS ON THE JUDGMENT OF THE NSA DATED 8 MARCH 2017, II OSK 1698/15

(Summary)

The subject of gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court, ref. II OSK 1698/12, there is the issue of establishing a party in the proceedings for the annulment of the decision on the use permit for the building. In the opinion of the Supreme Administrative Court, the procedure of extraordinary proceedings in this case can not be limited only to the possibility of initiating proceedings by the investor.

Keywords: party to proceedings; investor; use permit