

Dorota Całkiewicz

Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1127

Studia Prawnoustrojowe nr 29, 271-277

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Glosy

Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1127/11.

Gdy ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności ustalenia, czynności te mogą być podjęte wyłącznie w toku postępowania, a w razie negatywnego wyniku są podstawą do zakończenia postępowania decyzją umarzającą postępowanie w sprawie.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 marca 2012 r. sprawy ze skargi D.S. na postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] listopada 2011 r. nr [...] w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] sierpnia 2011 r.

Uzasadnienie

W dniu [...] maja 2011 r. postanowieniem z [...] sierpnia 2011 r., nr [...] Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, działając na podstawie 61a § 1 i 2 oraz art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, odmówił wszczęcia postępowania na żądanie D.S. w sprawie usunięcia naruszenia prawa przy budowie „szopy” drewnianej usytuowanej na działce nr [...] przy ul. [...] w Z. należącej do A. i A.O.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że [...] D.S. jest jednym ze współwłaścicieli działki sąsiadującej bezpośrednio z działką, na której znajduje się przedmiotowy obiekt budowlany. Sporna szopa drewniana znajduje się w zwartej zabudowie, w centrum miasta Z. [...]. Oprócz niej na działce znajduje się budynek mieszkalno-usługowy. [...] W swoim wniosku osoba skarżąca nie przedstawiła żadnego przepisu prawa, na podstawie którego może skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia swojej potrzeby. Również organ nadzoru budowlanego nie doszukał się przepisu prawa, na podstawie którego jego działanie miałoby chronić interes prawny D.S. [...]. Ustalenia faktyczne na temat „szopy” drewnianej w sposób niebudzący wątpliwości wykluczają oddziaływanie tego obiektu na tereny sąsiednie, w tym na działkę sąsiednią, której współwłaścicielem jest D.S. Szopa jest

niewielkim obiektem postawionym na gruncie bez fundamentów, który nie powoduje zagrożenia w postaci pozbawienia dostępu światła, dostępu do drogi publicznej, ograniczenia w zabudowie działki sąsiedniej, nie występują inne niedopuszczalne emisje uciążliwe dla otoczenia. Z przytoczonych faktów organ nadzoru budowlanego uważa, że D.S. nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. [...].

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł D.S., wnosząc o uchylenie postanowienia organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Postanowieniem z dnia [...] listopada 2011 r. Nr [...] Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że w jego ocenie odmowa wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie była zasadna. Organ powiatowy prawidłowo zastosował w niniejszej sprawie art. 61a § 1 k.p.a. poprzez odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego z zakresu nadzoru budowlanego w sprawie szopy drewnianej usytuowanej na działce nr [...] przy ul. [...] w Z. [...] Wstępne badanie i orzekanie w drodze postanowienia przez właściwy organ, czy osoba, która złożyła wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, jest stroną, nie budzi żadnych wątpliwości. [...] W przedmiotowej sprawie D.S. nie wskazał przepisu prawa materialnego, z którego wywodzi swój interes prawny lub obowiązek. [...] D.S. swój interes prawny być może wywodzi z art. 140 i 144 k.c. Organ nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że wybudowanie i korzystanie z przedmiotowej szopy przez Państwo O. nie czyni D.S. legitymowanym do udziału w charakterze strony w postępowaniu przed organem nadzoru budowlanego w przedmiocie ww. Szopy. [...] WINB podzielił stanowisko organu I instancji, że dokonane ustalenia wykluczają oddziaływanie obiektu na tereny sąsiednie, w tym w zakresie dostępu światła, dostępu do drogi publicznej, ograniczenia w zabudowie działki sąsiedniej czy też niedopuszczalnych emisji uciążliwych dla otoczenia. [...]

Skargę na postanowienie [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego złożył D.S. (dalej jako skarżący), wnosząc o uchylenie zaskarżonego postanowienia i poprzedzającego go postanowienia organu I instancji oraz o zwrot kosztów postępowania. Ponadto skarżący wniósł o dołączenie akt sprawy i przeprowadzenie dowodu z dokumentów znajdujących się w aktach na okoliczność możliwości wpływu szopy znajdującej się na działce nr [...] w Z. na sferę praw i obowiązków skarżącego [...]. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł m.in., że przechowywanie opału w szopie położonej przy granicy z jego nieruchomością stwarza zagrożenie pożarowe.

W odpowiedzi na skargę Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

[...] Organy nadzoru budowlanego, odmawiając wszczęcia postępowania, powołały się na brak interesu prawnego D.S. oraz niemożność wszczęcia postępowania z powodu wielokrotnego badania legalności budowy przedmiotowego obiektu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że postępowanie w sprawie wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu z zastosowaniem art. 61 k.p.a., jeżeli z podania

osoby, która domaga się wszczęcia postępowania, wynika, że jest ona przekonana, iż ma w tym własny interes prawny i występuje w celu ochrony tego właśnie interesu, nie można wydać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Dopiero po dokonaniu analizy – we wszczętym już postępowaniu i przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego – w pierwszym rzędzie kwestii istnienia legitymacji materialnoprawnej składającego wniosek (podanie, żądanie), a więc opartej na przepisach prawa materialnego, okaże się, iż faktycznie wnioskodawca nie ma interesu prawnego w sprawie, powinna być wydana decyzja o umorzeniu postępowania. [...] Odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. można w zasadzie tylko w takim przypadku, kiedy oczywiste jest, że osoba wnioskująca o wszczęcie postępowania nie ma przymiotu strony w tym postępowaniu. [...]

Z uzasadnień zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji jednoznacznie wynika, że skarżący jest właścicielem działki graniczącej z działką, na której posadowiony jest sporny obiekt budowlany. Nie można więc było *a priori* (bez wszczęcia postępowania) takiej osobie odmówić interesu prawnego i przymiotu strony w postępowaniu zwykłym i nadzwyczajnym. Brzmienie art. 28 k.p.a., mającego zastosowanie w tej sprawie, nie pozwala na rozstrzygnięcie takich kwestii poza postępowaniem administracyjnym, gdyż odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 157 § 3 *de iure* i *de facto* spowodowała taką sytuację, naruszającą art. 61 § 3 k.p.a., nieregulowaną przepisami k.p.a.

Dodatkowo należy podkreślić, że odmowa przyznania D.S. przymiotu strony była poprzedzona czynnościami wyjaśniającymi, co oczywiście nie może mieć miejsca przed wszczęciem postępowania. [...]

Zatem gdy ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności ustalenia, czynności te mogą być podjęte wyłącznie w toku postępowania, a w razie negatywnego wyniku są podstawą do zakończenia postępowania decyzją umarzającą postępowanie w sprawie. [...]

Mając na uwadze powyższe okoliczności, należało uznać, że zaskarżone postanowienie, a także utrzymane nim w mocy postanowienie organu I instancji, zostały więc wydane z naruszeniem art. 61a § 1 k.p.a. [...].

Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie organu I instancji [...].

Glosa

W glosowanym orzeczeniu skład orzekający Sądu stwierdził, że jeżeli „ustalenie interesu prawnego wymaga podjęcia czynności ustalenia, czynności te mogą być podjęte wyłącznie w toku postępowania, a w razie negatywnego wyniku są podstawą do zakończenia postępowania decyzją umarzającą postępowanie w sprawie”. Należy zauważyć, że kwestia momentu badania istnienia interesu prawnego¹ u pod-

¹ Szerzej o pojęciu „interesu prawnego” zob. D. Calkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 83 i n.

miotu występującego z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego wywołuje rozbieżności w doktrynie od czasu uchwalenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego² (dalej: k.p.a.). Od początku zastanawiano się, czy zawarta w art. 28 k.p.a. legitymacja procesowa strony jest legitymacją subiektywną czy obiektywną. Spór dotyczył momentu ustalania przez organ, czy dany podmiot jest stroną postępowania.

Zwolennicy legitymacji subiektywnej podnosili, że „strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego albo żąda czynności organu, powołując się na swój istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek”³. Podobne stanowisko zajęli m.in. F. Longchamps⁴, J. Jendrośka⁵ i Z. Janowicz⁶.

Natomiast za „obiektywną” wersją pojęcia strony wypowiedzieli się m.in. J. Langrod, J. Filipek i W. Dawidowicz⁷. J. Langrod twierdził, że „uprzednie prawo podmiotowe jest warunkiem dopuszczenia w charakterze »strony«”⁸. Podobnie J. Filipek wskazywał, że „kodeks postępowania administracyjnego uzależnia legitymację prawnoprosesową strony w każdym procesie od materialnoprawnych kryteriów interesu prawnego lub obowiązku”⁹.

Spór o pojęcie strony odżył na nowo w okresie dyskusji poprzedzającej nowelizację k.p.a. z 1980 r. Jednak mimo licznych rozbieżności pozostawiono art. 28 bez zmian. I nadal istnieli zwolennicy zarówno obiektywnej¹⁰, jak i subiektywnej¹¹ wersji legitymacji procesowej strony. Pojawiły się również koncepcje mieszane legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego, wskazujące na elemen-

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

³ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90.

⁴ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków 1964, s. 167.

⁵ J. Jendrośka, *Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 4, s. 19 i n.

⁶ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1976, s. 95.

⁷ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 71.

⁸ J. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*, „La Revue administrative” 1960, s. 538, przypis 64 – przekład podaje za: Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 113.

⁹ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 116.

¹⁰ J. Jendrośka, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Kolonia Limited 2003, s. 46; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 115 i n.; W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 96 i n.

¹¹ M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 50 i n.; A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 189–191.

ty obiektywne i subiektywne pojęcia strony zawarte w art. 28 k.p.a.¹² Wydaje się, że taka koncepcja o charakterze mieszanym najtrafniej oddawała istotę przepisu art. 28 k.p.a. Jeżeli organ miał wątpliwości co do legitymacji procesowej wnioskodawcy, a także gdy organ od początku był przekonany o braku takiej legitymacji, to i tak postępowanie administracyjne powinno było zostać wszczęte w celu wyjaśnienia, czy określony podmiot posiada interes prawny w danej sprawie. Przepisy k.p.a. nie przewidywały bowiem wydawania odrębnego orzeczenia stwierdzającego, czy dany podmiot jest, czy nie jest stroną w określonej sprawie. Nawet w przypadku otrzymania wniosku od podmiotu nieposiadającego, zdaniem organu, legitymacji procesowej w danej sprawie, organ nie mógł odmówić jego wszczęcia. Sytuacja taka wynikała z unormowania zawartego w art. 61 § 3 k.p.a., gdyż zgodnie z treścią tego przepisu za datę wszczęcia postępowania na żądanie strony uważa się dzień doręczenia organowi żądania. Wszczęcie postępowania miało zatem miejsce w dniu złożenia żądania, nie było uzależnione od uznania organu¹³. Ponieważ organy administracji nie były uprawnione do wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania¹⁴, to tym bardziej nie miały podstaw do badania legitymacji podmiotu wnoszącego żądanie przed wszczęciem postępowania.

W wyniku nowelizacji k.p.a. w 2011 r.¹⁵ dodano art. 61a, będący podstawą do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. Przepis art. 61a § 1 k.p.a. stanowi, że gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

W literaturze wskazuje się przesłanki podmiotowe i przedmiotowe odmowy wszczęcia postępowania. Przesłanka podmiotowa dotyczy sytuacji, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną. W postępowaniu administracyjnym organ administracji publicznej w drodze decyzji przyznaje uprawnienia lub nakłada obowiązki na strony postępowania. Zatem zanim organ wyda decyzję merytoryczną w sprawie, zobowiązany jest do zbadania, czy wnoszący podanie jest stroną w sprawie. W sytuacji skierowania decyzji do podmiotu, który nie jest stroną, stwierdza się nieważność takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.¹⁶

¹² Por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 24; A. Gill, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 69.

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 13 listopada 1998 r., sygn. akt IV SAB 124/98, niepubl; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2005 r., sygn. akt VII SAB/Wa 45/05, [online] <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 10 maja 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2454/95, niepubl.

¹⁵ Zmiany dokonano ustawą 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.).

¹⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 297.

Z kolei przesłanka przedmiotowa ma związek z przedmiotem postępowania administracyjnego. Przedmiotem tego postępowania są sprawy rozstrzygane w formie decyzji. Może się jednak zdarzyć sytuacja, że żądanie podmiotu będzie wymagało innej formy działania niż decyzja administracyjna, np. będzie to żądanie załatwienia sprawy, która wymaga czynności cywilnoprawnej. W takim przypadku organ w drodze postanowienia odmówi wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁷.

Zdaniem G. Łaszczycy, podmiotowa przesłanka odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego, zawarta w art. 61a § 1 k.p.a., może sugerować, że wprowadzono koncepcję legitymacji obiektywnej, jednak jest to dopuszczalne tylko w sytuacji oczywistego braku interesu prawnego określonego podmiotu¹⁸. W przypadku, gdy przesądzenie o interesie prawnym osoby w określonej sprawie administracyjnej będzie wymagało podjęcia czynności wyjaśniających, to czynności te powinny być realizowane w granicach postępowania administracyjnego¹⁹.

Również B. Adamiak wskazuje, że jeżeli w żądaniu wszczęcia postępowania podmiot powołuje się na swój interes prawny, to ustalenie zasadności tego żądania musi być oparte na czynnościach wyjaśniających przeprowadzonych w toku postępowania administracyjnego. Natomiast decydowanie przez organ o interesie prawnym podmiotu poza formami postępowania administracyjnego jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego²⁰.

Z kolei R. Stankiewicz zauważa, że treść art. 61a k.p.a. w powiązaniu z art. 28 i art. 61 k.p.a. zawiera koncepcję obiektywnej legitymacji procesowej strony przy jednoczesnym pozostawieniu elementów subiektywnej wersji tej legitymacji określonych w art. 61 § 3 i art. 77 § 1 k.p.a. Aktualnie bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego zostało uzależnione od dokonania wstępnej oceny, czy podmiot występujący z tego typu żądaniem posiada legitymację do bycia stroną postępowania administracyjnego. Obowiązkiem organu jest zatem dokonanie wstępnej oceny, czy dany podmiot jest stroną postępowania. Ocena ta powinna być dokonana w fazie przedwstępnej²¹.

Podobnie P. Gołaszewski i K. Wąsowski podnoszą, że w obecnym stanie prawnym organ wstępnie bada wniesione żądanie odnośnie do kwestii, czy pochodzi ono od strony. Badanie to powinno dotyczyć zarówno zdolności, jak i legitymacji procesowej. W przypadku ustalenia, że żądanie nie pochodzi od strony, organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, na które służy zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego²².

¹⁷ Ibidem, s. 298.

¹⁸ G. Łaszczycza, *Strona postępowania administracyjnego*, [w:] *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex 2012.

¹⁹ G. Łaszczycza, *Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego*, [w:] *ibidem*.

²⁰ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 297.

²¹ R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 289.

²² P. Gołaszewski, K. Wąsowski, [w:] *ibidem*, s. 129.

Należy zauważyć, że po otrzymaniu od podmiotu żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej musi dokonać jego wstępnej oceny. Może się bowiem zdarzyć, że żądanie zostało wniesione do niewłaściwego organu albo dotyczy sprawy, która nie jest sprawą administracyjną. Organ powinien również w postępowaniu wstępnym zbadać, czy podmiot domagający się wszczęcia postępowania jest stroną takiego postępowania. Jeżeli dojdzie do wniosku, że podmiot ten nie posiada interesu prawnego w sprawie, to w drodze postanowienia odmawia wszczęcia postępowania. W wyniku nowelizacji k.p.a. wskazaną wcześniej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. organy otrzymały podstawę do badania istnienia interesu prawnego u podmiotu występującego z żądaniem wszczęcia postępowania jeszcze przed wszczęciem tego postępowania. O przyznaniu danemu podmiotowi statusu strony postępowania administracyjnego nie decyduje zatem jedynie twierdzenie tego podmiotu, że ma on interes prawny w danym postępowaniu.

Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przysługuje zażalenie, zgodnie z art. 61a § 2 k.p.a., a następnie skarga do sądu administracyjnego. Przewidziane przez ustawodawcę środki prawne stwarzają zatem podmiotowi przekonaniem o posiadaniu interesu prawnym możliwość podjęcia obrony tego interesu.

Z drugiej strony mogą się jednak zdarzyć sytuacje, gdy ustalenie interesu prawnego ze względu na złożoność sprawy będzie wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy. Przepis art. 61a § 1 k.p.a. nie stoi na przeszkodzie, aby w takim przypadku po otrzymaniu żądania wszczęcia postępowania wszcząć to postępowanie i dopiero w jego toku badać istnienie interesu prawnego u wnioskodawcy. Jeżeli okaże się, że podmiot ten nie jest stroną postępowania, organ w drodze decyzji umorzy postępowanie.

Dorota Calkiewicz