

Przemysław KLEDZIK*

**Problematyka kategorii stron
postępowania administracyjnego
w kontekście przesłanki zgody strony
na uchylene lub zmianę decyzji ostatecznej
na podstawie artykułu 155
Kodeksu postępowania administracyjnego**

W zakresie unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)¹ poza stroną postępowania nie wprowadzono innej kategorii podmiotów, które mogłyby żądać czynności organu, albo których czynności organu mogłyby dotyczyć, jak to miało miejsce w poprzedzającej k.p.a. regulacji rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. (dalej: rozp.)². Powołane rozporządzenie normowało instytucję osoby interesowanej³. W regulacji k.p.a. w zakresie kategorii stron postępowania ustawodawca wyróżnił natomiast strony o spornych interesach.

Dla rozgraniczenia wymienionej kategorii stron postępowania w doktrynie oraz orzecznictwie przyjmuje się czasami ich dychotomiczny podział. Pierwszą kategorię stanowią strony o tzw. uprawnieniach głównych (strony „główne”, zainteresowane bezpośrednio), za które uznaje się podmioty, które wystąpiły do organu z żądaniem wszczęcia postępowania w celu przyznania im uprawnień. Stroną zainteresowaną bezpośrednio w postępowaniu będzie również podmiot lub podmioty, na które organ indywidualnie lub solidarnie, w drodze decyzji, może nałożyć obowiązek publicznoprawny. Drugą kategorię stanowią strony posiadające tzw. uprawnienia refleksowe (strony „refleksowe”, zainteresowa-

* Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: przemyslaw.kledzik@wpiaus.pl.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341, z późn. zm.

³ Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozp. osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy. W myśl art. 9 ust. 2 rozp. osoby interesowane, które uczestniczyły w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, posiadały status strony.

ne pośrednio), tj. takie, których prawa lub obowiązki niejako refleksem odbijają się od uprawnienia głównego, które ma stanowić przedmiot rozstrzygnięcia w danym postępowaniu⁴.

Podkreślenia wymaga, iż pomimo że podział ten w stosunkowo szerokim zakresie znajduje wyraz w doktrynie oraz orzecznictwie, przepisy k.p.a. nie odzwierciedlają niniejszego podziału. Ustawodawca posługuje się jednolitą kategorią „strony postępowania” w odniesieniu do zarówno podmiotów będących bezpośrednio adresatami praw lub obowiązków wynikających z decyzji i będących w przypadku decyzji przyznających uprawnienia – inicjatorami wszczęcia postępowania, jak i tych, których decyzja ta dotyczy pośrednio, a udział w postępowaniu podyktowany jest ochroną własnego interesu przed niezgodnymi z prawem skutkami decyzji. Nie wyodrębniono zatem w kodeksie osobnej kategorii podmiotów, które uczestniczyłyby w postępowaniu ze względu na swój interes prawny, ale nie posiadały formalnego statusu strony, jak ma to miejsce np. w procedurze sądownoadministracyjnej. W art. 32 i 33 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) dokonano rozróżnienia na podmioty o statusie strony oraz uczestników postępowania działających na prawach strony, którzy nie wnieśli skargi, lecz mają w danej sprawie interes prawny.

W kontekście podkreślonego wyodrębnienia obu podkategorii stron postępowania celowe jest dokonanie analizy, czy na podstawie przepisów k.p.a. można dokonać zróżnicowania ich uprawnień procesowych.

Dla dokonania analizy w powyższym zakresie w ramach niniejszego opracowania za zasadne uznano odniesienie się do instytucji uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 k.p.a. Niniejszy wybór podstawy prawnej pozostaje w związku ze stanowiskami, jakie na tle powołanego art. 155 k.p.a. w kwestii kategorii stron postępowania prezentowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W kontekście sformułowanej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji ostatecznych postępowanie normowane przepisami art. 154 i 155 k.p.a., z uwagi na ich procesowy charakter, wtórny względem sprawy materialnoprawnej załatwianej w trybie zwykłym, klasyfikowane jest do nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego ukierunkowanych na uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznych⁵.

Podstawowym elementem warunkującym kwestię dopuszczalności zastosowania analizowanych trybów stanowi przesłanka braku bądź nabycia praw z ostatecznej decyzji. W doktrynie i orzecznictwie podnosi się, że pojęcie naby-

⁴ Por. A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 265; M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 11; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 138 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 556/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁵ B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8, s. 29, 30.

cia praw oznacza, że następuje jakieś przysporzenie na rzecz określonego podmiotu w jego sferze prawnej. Podmiotem tym jest strona, a więc osoba, która odpowiada przesłankom z art. 28 i 29 k.p.a.⁶

W kontekście regulacji art. 155 k.p.a. w związku z art. 28 k.p.a. nasuwa się pytanie, czy zastrzeżony w pierwszym ze wskazanych unormowań wymóg zgody strony odnosi się wyłącznie do strony, która nabyła prawa wynikające z decyzji, a zatem jedynie strony zainteresowanej bezpośrednio, czy też sformułowany w art. 155 k.p.a. wymóg zgody strony odnosi się także do stron zainteresowanych pośrednio.

W zakresie próby ustalenia odpowiedzi na powyższe pytania celowe jest odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do postępowań w przedmiocie uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy.

W kontekście unormowania art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)⁷ przyjąć należy, że przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, poza osobą zainteresowaną wydaniem na jej rzecz decyzji o warunkach zabudowy, posiadać mogą także inne podmioty. Powyższe znajduje także odzwierciedlenie w poglądach doktryny oraz praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Te ostatnie stoją na stanowisku, że stronami postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy mogą być właściciele lub użytkownicy wieczystości działek sąsiednich, a także właściciele lub użytkownicy wieczystości działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji. O interesie prawnym tych osób przesądza zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości⁸.

W związku z powyższym w zakresie uczestników postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy odzwierciedlenie znajduje wspomniany wyżej doktrynalny podział stron postępowania na strony zainteresowane bezpośrednio (o uprawnieniach głównych) i zainteresowane pośrednio (o uprawnieniach refleksowych)⁹. Udział w postępowaniu właścicieli lub użytkowników wieczystych działek okalających nieruchomość, co do której miałyby nastąpić ustalenie warunków zabudowy, służyć ma ochronie ich interesu przed niezgodnym z prawem jego naruszeniem.

W odniesieniu do postępowań w przedmiocie zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w orzecznictwie utrwalił się pogląd, że użycie przez ustawodawcę w art. 155 k.p.a. liczby pojedynczej „strona” nie może

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 841.

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.

⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 804/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych oraz H. Izdebski, I. Zachariasz, Art. 6, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex 2013.

⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 556/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

być rozumiane w ten sposób, że dla zmiany decyzji konieczna jest zgoda jedynie tej strony, która na jej podstawie nabyła prawo. W przypadku wielości podmiotów występujących w postępowaniu i mających przymiot strony przez zgodę strony, o której mowa w art. 155 k.p.a., niezbędną do zmiany decyzji ostatecznej, rozumieć trzeba nie wyłącznie zgodę strony inicjującej takie postępowanie czy też tej, która była adresatem decyzji i na jej podstawie nabyła prawo, lecz zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony. Decyzja podlegająca zmianie dotyczy bowiem interesu prawnego wszystkich stron postępowania i wobec tego każda ze stron musi wyrazić zgodę na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a.¹⁰

Podkreśla się przy tym, że zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania przepisu art. 155 k.p.a., stąd brak zgody choćby jednej ze stron lub jej wadliwość prowadzi do rażącego naruszenia prawa¹¹.

W odniesieniu natomiast wprost do zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w orzecznictwie wskazano, że wniosek strony, która wystąpiła o zmianę takiej decyzji, w istocie jest równoznaczny z jej zgodą na zmianę tej decyzji, jednak przez zgodę strony, o której mowa w art. 155 k.p.a., niezbędną do zmiany decyzji ostatecznej, rozumieć trzeba nie wyłącznie zgodę strony inicjującej takie postępowanie, lecz zgodę wszystkich osób mających przymiot strony w postępowaniu¹².

Zaznaczenia wymaga, że w orzecznictwie sądowym zarysowała się rozbieżność w zakresie dopuszczalności zmiany ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 155 k.p.a.¹³

¹⁰ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 lutego 1999 r., IV SA 1089/96; z dnia 23 maja 2000 r., IV SA 890/98; z dnia 12 maja 2010 r., II OSK 787/09; z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 820/09 oraz z dnia 26 czerwca 2015 r., II OSK 2873/13; zob. również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 15 lipca 2009 r., VII SA/Wa 664/09; z dnia 21 stycznia 2010 r., VII SA/Wa 1703/09; z dnia 2 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 983/10 i z dnia 8 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 498/16; a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie: z dnia 5 października 2010 r., II SA/Lu 327/10 i z dnia 22 stycznia 2013 r., II SA/Lu 749/12 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: z dnia 8 lipca 2009 r., IV SA/Po 266/09 i z dnia 8 czerwca 2017 r., IV SA/Po 337/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹¹ Zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 461/08; z dnia 27 listopada 2009 r., I SA/Wa 1259/09 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2017 r., IV SA/Po 337/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 498/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹³ W zakresie przywołanych wyżej stanowisk przyjęto, że decyzja o warunkach zabudowy może podlegać zmianie w trybie art. 155 k.p.a. w oznaczonym zakresie. Spotkać można jednak także pogląd odmienny, że przepisu art. 155 k.p.a. nie można stosować w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji, przy której wydaniu organ nie posiadał żadnego luzu decyzyjnego. Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11; z dnia 22 grudnia 2008 r., II OSK 1109/07 i z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. II OSK 561/14 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 559/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Z poglądem tym można polemizować. Przepis art. 155 k.p.a. daje możliwość weryfikacji decyzji podjętych w wyniku wadliwej wykładni prawa materialnego. Por.

Przyjmując jednak dopuszczalność uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, w kontekście unormowania art. 155 k.p.a. uznać należy, że przesłance dotyczącej zgody strony na uchylenie lub zmianę decyzji ustalającej warunki zabudowy z uwagi na to, że odnosić ma się do wszystkich stron, jakie brały udział w postępowaniu zakończonym weryfikowaną decyzją ostateczną, bądź także tych, które nie brały w nim udziału, ale status strony przyznano im w postępowaniu nadzwyczajnym, przypisać należy charakter nie procesowy, lecz *stricte* materialnoprawny. Przesłanka ta rozszerza bowiem zakres wymogów, jakie w myśl unormowań u.p.z.p. należy spełnić, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Stosownie do przepisów ww. ustawy zgoda stron o uprawnieniach refleksowych nie jest bowiem warunkiem wydania pozytywnej decyzji w tym zakresie.

Posłużenie się ogólnym pojęciem „strona” w treści art. 155 k.p.a. przy zastosowaniu wykładni literalnej zdaje się prowadzić do takiego wniosku, jaki odpowiada konkluzjom przytoczonych stanowisk, tj. że zgoda oznacza wymóg uzyskania zgody od wszystkich stron postępowania. Zastanowić należy się jednak nad celowością takiego sposobu redakcji przepisu art. 155 k.p.a. i jego wykładni.

Dla dokonania analizy w powyższym zakresie zasadne jest odniesienie się do innej przesłanki uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej. Przepis art. 155 k.p.a. wskazuje bowiem także na wymóg uwzględnienia przez organ interesu społecznego oraz słusznego interesu strony. J. Borkowski, odnosząc się do poglądu W. Dawidowicza, wskazał, że przesłanka ta niewątpliwie ogranicza strony w dysponowaniu prawami nabytymi, ponieważ wprowadza dodatkowe kryterium zasadności zgody na wzruszenie decyzji, które ma uwzględnić organ administracyjny. J. Borkowski zaznaczył, że może jednak być tak, że ta dodatkowa przesłanka stosowania przepisu art. 155 k.p.a. pozwoli uchronić słabszą stronę postępowania od dyktatu innej, silniejszej strony¹⁴.

Przy założeniu wymogu konieczności uzyskania zgody od wszystkich stron okoliczność ta powoduje, że nie tylko nie powinno tu być przeszkody w postaci dyktatu silniejszych stron, ale wręcz można mówić o swoistym prawie weta stron „słabszych”, które utożsamiać można by ze stronami, które nie są adresatami praw i obowiązków wynikających z decyzji o warunkach zabudowy. Strony „słabsze” stanowić będzie zatem wspomniana wcześniej kategoria stron zainteresowanych pośrednio (stron refleksowych). Ta „słabsza” pozycja wydaje się czysto pozorna, jeżeli weźmie się pod uwagę, że to adresaci decyzji o warunkach zabudowy najczęściej są jednocześnie inicjatorami postępowania w trybie art. 155 k.p.a. Wnioskowanie przez adresatów decyzji o warunkach zabudowy jakichkolwiek zmian w wydanej na ich rzecz decyzji ostatecznej, zakładając, że mieszczących się w zakresie pierwotnie złożonego wniosku i w istocie nieznanających z punktu widzenia całości planowanego przedsięwzięcia, uzależnione jest od zgody pozostałych stron postępowania. Co istotne, w zakresie postępowania w trybie zwykłym u.p.z.p. nie stawia jako przesłanki wydania de-

wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 stycznia 2011 r., I OSK 339/10 i z dnia 26 listopada 2010 r., I OSK 164/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

¹⁴ Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 707.

cyzji o warunkach zabudowy zgody stron. Zatem tożsamy stanowisko negatywne strony o uprawnieniach refleksowych co do zmian wnioskowanych w trybie art. 155 k.p.a., podniesione w imię ochrony własnego interesu na etapie postępowania w trybie zwykłym, nie blokowałyby możliwości pozytywnego rozstrzygnięcia przy założeniu, że okoliczności prawne i faktyczne dawałyby podstawę do wydania pozytywnego rozstrzygnięcia zgodnego ze złożonym wnioskiem.

W zakresie argumentów, jakie mogłyby przemawiać za zasadnością wyrażenia zgody na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. zarówno przez strony zainteresowane bezpośrednio, jak i pośrednio, wskazać można, że określona decyzja korzysta już z przymiotu ostateczności, a jej uchylenie lub zmiana, wobec gwarancyjnego charakteru zasady trwałości decyzji ostatecznych sformułowanej w art. 16 § 1 k.p.a., ma charakter wyjątkowy¹⁵.

Odwołać można się także do innej zasady ogólnej postępowania administracyjnego, tj. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej, której respektowanie przejawiać miałyby się poprzez zagwarantowanie możliwości oczekiwania, że ostateczna decyzja w niezmiennym zakresie rozstrzygnięcia pozostawać będzie w obrocie prawnym, stanowiąc dowód jego stabilności¹⁶.

Postawić można jednak pytanie, czy tym samym celom nie mogłyby służyć określona w art. 154 i 155 k.p.a. przesłanka nakazująca organowi w zakresie podejmowanego rozstrzygnięcia uwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu strony. W ten sposób organ mógłby dokonywać oceny zasadności wnioskowanych zmian z punktu widzenia interesu wszystkich stron, w tym także „słabszych”, którą to możliwość w wymienionej przesłance upatrywał J. Borkowski. W efekcie przesłanka zgody strony identyfikowana wyłącznie ze stroną, która była adresatem decyzji o warunkach zabudowy, stanowiłaby gwarancję zachowania uzyskanych przez nią z decyzji uprawnień. Przesłanka interesu społecznego i słusznego interesu strony stanowiłaby też przejaw ochrony pozostałych stron postępowania. Co do zasady dawałoby to możliwość dokonania rozstrzygnięcia w trybie nadzwyczajnym na podstawie tożsamy przesłanek merytorycznych, jakie byłyby brane pod uwagę przy rozstrzygnięciu w trybie zwykłym. Uprawnienia stron o uprawnieniach refleksowych poza wspomnianą przesłanką interesu społecznego i interesu strony byłyby też chronione poprzez możliwość pełnego udziału w postępowaniu nadzwyczajnym, zgodnie z zasadą czynnego udziału strony, sformułowaną w art. 10 k.p.a., jak też możliwością późniejszego dochodzenia swoich praw w postępowaniu odwoławczym, w myśl wynikającej z art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania.

¹⁵ Zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 67.

¹⁶ Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 903, E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 53, P. Kledzik, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w aspekcie zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 411–422. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2012 r., I OSK 1094/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r., VIII SA/Wa 640/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Podkreślenia wymaga przy tym, że z użytego przez ustawodawcę sformułowania w treści art. 154 i 155 k.p.a. „decyzja ostateczna [...] może być w każdym czasie” wynika, że decyzja wydawana jest w powyższym trybie na zasadzie uznania administracyjnego, a granicę tego uznania, abstrahując od przesłanki zgody strony, wyznaczałby w istocie wymóg uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu stron, jakie miałyby w przeświadczeniu organu przemawiać za dokonaniem uchylecia bądź zmiany.

W związku z powyższym rozwiązanie, w myśl którego zgoda na zmianę ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy miałaby zostać udzielona przez wszystkie strony postępowania, w tym także zainteresowane pośrednio, które nie stały się bezpośrednio adresatami praw i obowiązków wynikających z takiej decyzji, uznać należy za nieprzekonujące. Tym bardziej, że w przypadku gdyby dla danego terenu został uchwalony plan miejscowy, stanowisko stron o uprawnieniach refleksyjnych nie miałoby prawnego znaczenia, a podmiot zainteresowany uzyskaniem pozwolenia na budowę mógłby dowolnie przed złożeniem wniosku w tym zakresie dokonywać korekt swoich zamierzeń, jeżeli tylko mieściłyby się w granicach zakreślonych planem miejscowym. Wziąć należy także pod uwagę, że wobec okoliczności, iż za strony zainteresowane pośrednio w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy uznaje się przede wszystkim właścicieli oraz użytkowników wieczystych działek sąsiednich, wskazać należy, że ich zgoda, a raczej jej brak, w wielu przypadkach nie są podyktowane względami merytorycznymi, ale personalnymi.

W kontekście przesłanki zgody strony na zmianę bądź uchylecie decyzji w trybie art. 155 k.p.a. na uwagę zasługują także stanowiska prezentowane w orzecznictwie sądowym w odniesieniu do postępowań w przedmiocie zmiany bądź uchylecia ostatecznych decyzji w przedmiocie powołania notariusza i wyznaczenia jego siedziby, wydawanych na podstawie art. 10 Prawa o notariacie (dalej: p.n.)¹⁷.

Zgodnie z powołanym przepisem art. 10 p.n. notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej.

Na tle niniejszego przepisu w orzecznictwie utrwalony został pogląd, że samorząd notarialny jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniach administracyjnych toczących się w sprawach powołania i odwołania notariuszy i asesorów notarialnych. Przymiotu strony nie pozbawia samorządu notarialnego udział w tych postępowaniach również w roli organu współdziałającego w trybie art. 106 k.p.a. Wskazuje się przy tym, że interes prawny izb notarialnych w udziale w charakterze strony w postępowaniu o powołanie na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii wynika m.in. z treści art. 19, 21 § 3, 22, 35, 44 § 1, 51 § 1, 53, 55, 58, 78 p.n., jak też, że izba notarialna może swój interes prawny wywodzić również z art. 17 Konstytucji RP¹⁸.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.

¹⁸ Zob. uchwała 7 sędziów SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95, OSNP 1996/12/164 oraz wyroki NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2332/11, z dnia 13 listopada 2013 r., II GSK 938/12,

W orzecznictwie przyjmuje się także, że zmiana dotychczasowej siedziby notariusza wymaga zmiany pierwotnie wydanej ostatecznej decyzji ministra sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza i wyznaczeniu siedziby jego kancelarii, w trybie art. 155 k.p.a.¹⁹. W zakresie przesłanki zgody strony na zmianę przedmiotowej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w tekście wyraził pogląd, że wymóg zgody, o jakim mowa w art. 155 k.p.a., nie dotyczy zgody każdej strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., lecz tylko strony, która nabyła prawo na mocy decyzji ostatecznej. Pojęcie nabycia prawa z decyzji ostatecznej może być stosowane tylko w odniesieniu do sfery prawa materialnego. Nie dotyczy zatem uprawnień formalnych (procesowych). W świetle zaś przepisów p.n. rady właściwych izb notarialnych posiadają tylko uprawnienia formalne (procesowe)²⁰.

Z powyższego wynika, że w orzecznictwie znaleźć można także stanowiska, w których różnicuje się uprawnienia stron zainteresowanych bezpośrednio i pośrednio, choć przywołany powyżej pogląd NSA zdaje się bardziej utożsamiać status izby notarialnej z pozycją osoby interesowanej w świetle przepisów rozp. niż strony postępowania mającej interes prawny, którego źródło stanowi określona norma prawa materialnego. Późniejsze stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie odwołuje się już jednak do kategorii praw nabytych, a zatem podziału na strony zainteresowane bezpośrednio i pośrednio.

Przedmiotem analizy uczyniono przepis art. 155 k.p.a., niemniej za przykład zróżnicowanego podejścia do stron o uprawnieniach głównych i refleksowych posłużyć mogą także poglądy wyrażane na tle przepisu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Przepis ten normuje przesłankę stwierdzenia nieważności z powodu skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. W orzecznictwie podnosi się, że „skierowanie decyzji” w rozumieniu tego przepisu oznacza rozstrzygnięcie w tej decyzji o prawach i obowiązkach tej osoby, czyli ukształtowanie decyzją w sposób wiążący jej sytuacji prawnej. Wobec tego przesłanie decyzji określonej osobie nie jest w każdej sytuacji uznawane za skierowanie do niej decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.²¹ Tym samym doręczenie decyzji osobie bezzasadnie uznawanej za stronę, ale stronę o uprawnieniach refleksowych, nie będzie dawało podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji, bowiem decyzja może być skierowana tylko do strony o uprawnieniach głównych²².

Przywołane powyżej przykłady orzeczeń wskazują, że przyjmowany w doktrynie i orzecznictwie podział stron na zainteresowane bezpośrednio i pośred-

z dnia 19 lutego 2014 r., II GSK 1558/12, z dnia 17 października 2014 r., II GSK 1031/13 oraz z dnia 9 lipca 2015 r., II GSK 1485/14, CBOSA.

¹⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., II GSK 44/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2001 r., II SA 1904/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2010 r., II OSK 1324/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²² Por. A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2007, s. 359; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

nio nie jest wyłącznie podziałem teoretycznym. Pomimo bowiem stanowiska, że k.p.a. posługuje się jednolitą kategorią „strony postępowania”, nie dokonując jej rozróżnienia na odrębne podkategorie, jak się okazuje – w praktyce spotkać można się także z poglądami różnicującymi pozycję stron o uprawnieniach głównych i refleksowych. To zróżnicowane podejście powoduje, że niejednokrotnie rodzą się wątpliwości co do wykładni norm prawnych posługujących się pojęciem „strony postępowania”, mianowicie, czy w kontekście treści określonego przepisu będzie on znajdował zastosowanie do obu podkategorii, czy tylko do stron zainteresowanych bezpośrednio.

Jak już wyżej zaznaczono, w kontekście regulacji art. 155 k.p.a. stanowisko, że zgoda na zmianę decyzji ostatecznej miałaby zostać udzielona przez wszystkie strony postępowania, w tym także zainteresowane pośrednio, które nie stały się bezpośrednio adresatami praw i obowiązków wynikających z takiej decyzji, uznać należy za nieprzekonujące, a przesłanka zgody strony powinna być odnoszona tylko do stron, które nabyły prawa wynikające z decyzji, tak jak przyjmuje się to w odniesieniu do postępowań w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenia jego siedziby.

Tego rodzaju sposób wykładni przepisu art. 155 k.p.a. w obecnym stanie prawnym wymagałby jednak dokonania wykładni celowościowej, przy założeniu, że wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, co w przypadku rozpatrywanego przepisu art. 155 k.p.a. mogłoby budzić wątpliwości. Dlatego zasadne wydaje się raczej podniesienie wniosku *de lege ferenda* o nowelizację przepisów k.p.a. polegającą na zmianie treści art. 155 k.p.a., w wyniku której przepis ten otrzymałby następujące brzmienie: „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą tej strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio”. W ramach zgłoszonego wniosku *de lege ferenda* wskazać można także na drugą opcję nowelizacji przepisów k.p.a. – chyba nawet bardziej zasadną. Mianowicie, w kontekście przedstawionych rozważań, w tym dorobku doktryny oraz praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych celowe byłoby dokonanie rozróżnienia w regulacji k.p.a. na strony postępowania i uczestników postępowania posiadających w sprawie interes prawny. Strony identyfikowane byłyby wyłącznie z bezpośrednimi adresatami praw i obowiązków, jakie miałyby wynikać z wydawanych decyzji – stronami o uprawnieniach głównych. Uczestnikami postępowania byłyby natomiast podmioty posiadające w sprawie interes prawny podlegający ochronie przed jego naruszeniem, które odpowiadałyby aktualnie przyjmowanemu pojęciu stron o uprawnieniach refleksowych.

Za rozwiązaniem takim może przemawiać fakt, że – jak już wyżej wykazano – na tle aktualnych unormowań kodeksu w teorii i praktyce dokonuje się rozróżnienia obu kategorii podmiotów postępowania. Ich zróżnicowanie szczególnie widoczne jest w orzecznictwie sądowym w aspekcie ziszczenia się określonych przesłanek warunkujących rozstrzygnięcia w trybach nadzwyczajnych k.p.a.,

w tym także w zakresie niebudzącego w tym względzie kontrowersji art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Aktualnie jednak wyodrębnienie uprawnień i obowiązków procesowych obu wskazanych kategorii stanowi przejaw wykładni prawa, zresztą – jak wykazano – niejednolitej. Wskazane byłoby zatem jednoznaczne określenie przez ustawodawcę praw i obowiązków procesowych podmiotów uwzględniające ich heterogeniczny charakter, biorąc w szczególności pod uwagę, że sytuacja materialnoprawna tych podmiotów w istocie nie jest jednorodna.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1796 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341, z późn. zm.

Orzecznictwo

- Uchwała Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy” 1996, nr 12, poz. 164.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 1999 r., IV SA 1089/96, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2000 r., IV SA 890/98, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2001 r., II SA 1904/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2008 r., II OSK 367/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2008 r., II OSK 1109/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., II GSK 44/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r., II OSK 787/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 820/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2010 r., II OSK 1324/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2010 r., I OSK 164/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2011 r., I OSK 339/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 804/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2012 r., I OSK 1094/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2332/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., II GSK 938/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2014 r., II GSK 1558/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2014 r., II GSK 1031/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2015 r., II OSK 2873/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2015 r., II GSK 1485/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. II OSK 561/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2506/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., I SA/Wa 461/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2009 r., II SA/Wr 556/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2009 r., IV SA/Po 266/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., VII SA/Wa 664/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2009 r., I SA/Wa 1259/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2010 r., VII SA/Wa 1703/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., II SA/Lu 327/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 983/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2010 r., VIII SA/Wa 640/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 22 stycznia 2013 r., II SA/Lu 749/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2016 r., IV SA/Wa 498/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 czerwca 2017 r., IV SA/Po 337/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 559/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Opracowania

- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Iserzon E., [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex 2013.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Kledzik P., *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w aspekcie zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007.

- Matan A., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2007.
- Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.

THE ISSUE OF THE CATEGORY OF PARTIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
IN THE CONTEXT OF THE CONDITION OF CONSENT OF THE PARTY
TO HAVE THE FINAL DECISION REPEALED OR AMENDED PURSUANT
TO ARTICLE 155 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Abstract: As far as the norms of the Code of Administrative Procedure (CAP) are concerned, there is no other category of entities other than a party to the proceedings who could request the authority's action or whom the authority's action might concern, as was the case in the regulation of the President of the Republic of Poland of 1928, preceding the CAP, regulating the institution of the person concerned. In the CAP regulation, in the scope of the category of parties to the proceedings, the legislator distinguished parties with disputed interests. The disputed interest is most often manifested in the fact that one of the parties requests the initiation of proceedings in order to obtain a specific entitlement, and the authority deciding in this regard must do so in such a way as not to infringe on the legal interest of other persons (third parties) who, due to the interest in question, in order to ensure its proper protection, use and enjoy the status of a party in the proceedings. For delimiting the above categories of the parties to proceedings, the doctrine and the case-law assume their division into parties with the so-called main rights and parties with the so-called reflexive rights. In the context of the underlined distinction of both sub-categories of parties to proceedings, the object of the analysis of this study is the question of whether or not, according to the provisions of the CAP, the differentiation of their procedural rights can be made. To this end, it was justified to refer to the institution of repealing or amending a final decision pursuant to Article 155 of the PAC, in view of the positions that are presented in the case-law of the administrative courts in the context of this provision.

Keywords: PARTY TO PROCEEDINGS, ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, ADMINISTRATIVE PROCEDURE, EXTRAORDINARY MODES