

Łucja Gruszczyńska

Ograniczenie prawa własności na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami

I. Prawo własności zapewnia najszerszą i najpełniejszą możliwość korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią. Treść i zasady wykonywania tego prawa zostały określone w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹. Zgodnie z tym przepisem, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rzeczą rozporządzać. Cytowany przepis nie wylicza wyczerpująco uprawnień przysługujących właścicielowi. Wydaje się, że poszukując treści uprawnień wynikających z prawa własności, należy w pierwszej kolejności ustalić zakres terminów „korzystanie” i „rozporządzanie”. W literaturze cywilistycznej² do atrybutu korzystania z rzeczy zalicza się prawo do jej posiadania (*ius possidendi*), używania (*ius utendi*), pobierania pożytków i innych dochodów, przetwarzania, zużycia czy zniszczenia (*ius abutendi*). Natomiast możliwość rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) oznacza uprawnienie do wyzbycia się własności (np. przez przeniesienie na inną osobę, zrzeczenie się) oraz do obciążenia rzeczy (przykładowo poprzez ustano-

¹ Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem k.c.

² Zob. np. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 71-72; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 65; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 48.

wienie ograniczonego prawa rzeczowego, wydzierżawienie czy wynajęcie rzeczy).

Sformułowanie „z wyłączeniem innych osób” oznacza, że inne osoby obarczone są obowiązkiem powstrzymywania się od jakichkolwiek ingerencji w sferę uprawnień właściciela. Obowiązek nienaruszania prawa własności polega na nieczynieniu – *non facere*. Nie można naruszać prawa własności innych osób. Wyjątki od tej zasady mogą być określone tylko w ustawach³. Poza tymi wyjątkami inne osoby mogą ingerować w sferę uprawnień właściciela tylko za jego przyzwoleniem⁴. Wówczas bowiem, jak pisze W. Pańko: „właściciel korzysta z jednego ze swoich uprawnień, wyłączając zgodnie ze swoją wolą – na czas oznaczony lub nieoznaczony – realizację swoich uprawnień na rzecz innych osób”⁵.

II. Z treści cytowanego wyżej art. 140 k.c. wynika, że prawo własności nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*), nie zapewnia bowiem właścicielowi nieograniczonej władzy nad rzeczą⁶. Wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Granice treści i wykonywania własności wytyczone są wieloma aktami prawnymi, przy czym nie chodzi tu tylko o przepisy o charakterze cywilnoprawnym (np. z zakresu prawa sąsiedzkiego), ale i innych gałęzi prawa, w szczególności prawa administracyjnego (przepisy o charakterze publicznoprawnym)⁷. Należy więc podkreślić, że przepis art. 140 k.c. zawiera tylko ogólne reguły dotyczące granic prawa własności. Określa wyznaczniki, w oparciu o które powinno

³ W szczególności zgodnie z art. 142 k.c. każdy może użyć, a nawet uszkodzić lub zniszczyć cudzą rzecz w razie konieczności odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym lub nawet (przy spełnieniu określonych przesłanek) majątkowym jego lub innych osób. Ponadto np. przepis art. 149 k.c. przewiduje możliwość wejścia na grunt sąsiedni celem usunięcia zwieszających się gałęzi lub owoców.

⁴ Zob. J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 72.

⁵ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 64.

⁶ Tak w szczególności S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga – własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 1996, s. 31; J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 51; W. Pańko, *op. cit.*, s. 14, 64.

⁷ Z.K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 66; S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 47.

się określać te granice⁸. Jest jakby ogólnym wzorem (modelem), który należy zastosować, aby ustalić treść ściśle oznaczonego prawa własności rzeczy. Nie jest więc możliwe ustalenie zakresu przysługujących właścicielowi uprawnień *in abstracto*, wyłącznie w oparciu o przepis art. 140 k.c. Dopiero zindywidualizowanie nieruchomości umożliwia szczegółowe określenie zakresu uprawnień i obowiązków przysługujących konkretnemu właścicielowi. Usytuowanie nieruchomości w ściśle określonej przestrzeni może mieć daleko idący wpływ na zakres i wykonywanie przysługujących właścicielowi uprawnień.

Liczne akty szczegółowe zawierają przepisy dookreślające ramową normę art. 140 k.c. Przykładowo można wskazać przepisy ograniczające prawo własności poprzez zakazanie określonego sposobu wykonywania przez właściciela przysługującego mu prawa bądź nakazanie mu powstrzymania się od określonych działań, bądź też przewidujące dopuszczalność całkowitego lub częściowego pozbawienia tego prawa. Z tej przyczyny, aby ustalić zakres, treść i wykonywanie przez właściciela przysługujących mu uprawnień, należy skonfrontować przepisy kodeksu cywilnego z normami zawartymi w innych aktach prawnych, konkretyzujących ogólną regułę z art. 140 k.c.⁹ Warto przy tym pamiętać, że wspomniane powyżej ograniczenia mogą być tak daleko idące, że korzystanie przez właściciela z nieruchomości (lub jej części) w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może okazać się niemożliwe albo znacznie utrudnione.

III. Wśród przepisów, które mogą ograniczać prawo własności, można wymienić przykładowo te, które zawarte zostały w ustawach o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁰, o zagospodarowaniu przestrzennym¹¹, o ochronie przyrody¹², o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³, o autostradach płat-

⁸ Zob. przykładowo R. Miłoś, *Ograniczenia własności (na przykładzie prawa górniczego)*, Problemy Prawne Górnictwa 1982, nr 5, s. 41-42.

⁹ *Ibidem*, s. 11-13.

¹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Ustawa ta określana jest dalej skrótem u.z.p.

¹² Ustawa z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.).

nych¹⁴, w prawie geologicznym i górnictwem¹⁵, prawie wodnym¹⁶ czy budowlanym¹⁷. Przepisem, który – jak sam ustawodawca wskazuje – może ograniczyć sposób korzystania przez właściciela (a także użytkownika wieczystego¹⁸) z przysługującego mu prawa, jest też art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹. Przepis ten dopuszcza ograniczenie prawa własności (użytkowania wieczystego) w związku z wydanym zezwoleniem na zakładanie na cudzej nieruchomości określonych w ustawie przewodów i urządzeń.

W niniejszym opracowaniu omawiam wybrane kwestie dotyczące przedmiotu ograniczeń wynikających z tego przepisu, kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wydanie zezwolenia oraz stron przedmiotowego postępowania. Odrębnego opracowania wymaga natomiast problematyka trybu wydania zezwolenia (decyzji administracyjnej), przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego, zasad przyznania odszkodowania, jeżeli restytucja stanu poprzedniego okaże się niemożliwa (lub powoduje nadmierne trudności lub koszty), jak również roszczenie o wykup nieruchomości, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy (lub zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem) nie jest już możliwe.

IV. Rozważania będące przedmiotem niniejszego opracowania należy rozpocząć od wskazania przedmiotu ograniczeń wynikających z art. 124

¹⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 627 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.).

¹⁸ Zgodnie z art. 232 § 1 k.c. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty należące do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym lub osobom prawnym. Treść użytkowania wieczystego określona została w art. 233 k.c. Zgodnie z tym przepisem w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać.

¹⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543. Ustawa ta określana jest dalej skrótem u.g.n.

u.g.n. Przepis ten przewiduje możliwość udzielenia zezwolenia na przeprowadzenie na cudzej nieruchomości prac polegających na zakładaniu i przeprowadzaniu ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Wspomniane zezwolenie może odnosić się do całej nieruchomości lub jej oznaczonej części. Warto pamiętać, że cytowany przepis dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy właściciel dobrowolnie (tzn. w drodze umowy cywilnoprawnej) nie wyrazi zgody na dokonanie na swojej nieruchomości przedmiotowych robót.

Zezwolenie udzielane jest zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu należy traktować więc jako jeden z niezbędnych warunków umożliwiających ubieganie się o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie na cudzej nieruchomości określonych prac²⁰. Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może być wszczęte wyłącznie na wniosek zainteresowanego inwestora. Podmiot taki powinien wskazać w szczególności granice terenu objętego wnioskiem oraz funkcje i sposób jego zagospodarowania. Winien on również przedstawić charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu²¹, zapotrzebowanie na wodę, energię, jak również charakterystyczne parametry techniczne inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko lub jego wykorzystanie (gdy inwestycja nie wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²²).

²⁰ Zob. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 106; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 283.

²¹ W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 125.

²² Zob. ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz. 1157).

Jednakże wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na rzecz określonego inwestora nie pozbawia innych podmiotów możliwości składania wniosków o wydanie takiej decyzji na ich rzecz dla tego samego terenu. Zgodnie bowiem z przepisami u.z.p. dla tego samego terenu decyzję taką można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości. Omawiana decyzja podejmowana jest w trybie i na warunkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego²³ oraz u.z.p. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.z.p. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa rodzaj inwestycji, warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli dla danego obszaru plan został uchwalony), warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych, warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, linie rozgraniczające teren inwestycji oraz okres ważności decyzji. Taki zakres treści decyzji nie powinien być ograniczony lub rozszerzony²⁴.

W pierwszej instancji organami uprawnionymi do wydania takiej decyzji są wójt, burmistrz lub prezydent miasta²⁵. Od decyzji tych organów służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego²⁶. Decyzja może być podjęta dopiero po uzyskaniu wszystkich wymaganych ustawą i przepisami szczególnymi uzgodnień bądź decyzji²⁷. W pewnych wypad-

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071), określana dalej w skrócie k.p.a.

²⁴ W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *op. cit.*, s. 126.

²⁵ Zgodnie z przepisem art. 26 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) burmistrz jest przewodniczącym zarządu w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Natomiast w miastach powyżej 100.000 mieszkańców przewodniczącym zarządu jest prezydent miasta. W drodze wyjątku w odniesieniu do terenów zamkniętych (w rozumieniu prawa budowlanego) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje wojewoda. Ponadto w stosunku do morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje dyrektor właściwego miejscowo urzędu morskiego.

²⁶ Zob. art. 127 § 2 i 138 k.p.a. oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. Nr 122, poz. 593 z późn. zm.).

²⁷ W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *op. cit.*, s. 115.

kach decyzja będzie musiała zostać uzgodniona z kilkoma organami²⁸. Jeżeli którykolwiek z takich organów nie wyrazi zgody na jej treść, nie będzie ona mogła być wydana²⁹. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.z.p. decyzja nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Aby ją uzyskać, nie trzeba udokumentować tytułu do nieruchomości objętej wnioskiem. Inwestorowi, na którego rzecz wydana zostanie taka decyzja, a który nie uzyska tytułu prawnego do nieruchomości, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją. Decyzja taka stanowi jedynie rodzaj promesy dla inwestora, uprawniając go do ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na budowę³⁰. Dopiero na tym etapie niezbędne jest wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane³¹. Organ administracji, wydając pozwolenie na budowę, nie może ustalić odmiennie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, niż to zostało dokonane w decyzji ustalającej takie warunki.

Należy w tym miejscu podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana jest na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³². Zgodnie z art. 33 u.z.p.

²⁸ Organami takimi są przykładowo:

– Minister Środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny (w przypadku oznaczonych inwestycji),

– Minister Zdrowia i Opieki Społecznej (w przypadku inwestycji lokowanych w miejscowościach uzdrowiskowych),

– wojewódzki konserwator zabytków (w odniesieniu do obszarów objętych ochroną konserwatorską),

– dyrektor urzędu morskiego (w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, morskich portów i przystani, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego).

²⁹ W. R a d e c k i, J. S o m m e r, W. S z o s t e k, *op. cit.*, s. 116.

³⁰ Zob. R. H a u s e r, E. M z y k, Z. N i e w i a d o m s k i, M. R z a ż e w s k a, *op. cit.*, s. 122-123.

³¹ Szerzej zob. W. M i s i a k, *Poradnik inwestora budowlanego*, Warszawa 1997, s. 69 i nast.

³² Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym (powszechnie obowiązującym na obszarze danej gminy). Jego ustalenia stanowią treść uchwały rady gminy. W planie tym ustala się w szczególności przeznaczenie terenów, tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych, jak również szczególne warunki zagospodarowania terenów (w tym zakaz zabudowy) wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.

ustalenia takiego planu kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Uchwała w sprawie planu obowiązuje od dnia w niej wskazanego, nie wcześniej jednak niż po upływie czternastu dni od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Plan miejscowy, jako akt planistyczny, jest jawny dla wszystkich. Dlatego każdy ma prawo wglądu do niego oraz otrzymania odpisów lub rysów bez względu na to, czy ma w tym interes prawny (albo chociażby faktyczny). Ponadto decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprzeczna z planem miejscowym jest nieważna. Stwierdzenie nieważności może nastąpić na wniosek strony lub z urzędu. Należy również przypomnieć, że od ostatecznej decyzji, która w przypadku odwołania strony podejmowana jest przez samorządowe kolegium odwoławcze, przysługuje skarga do NSA.

V. Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości przewidziane w art. 124 u.g.n. mają zastosowanie do właściciela i użytkownika wieczystego, a z mocy art. 127 u.g.n. przepisy te znajdują odpowiednie zastosowanie także do nieruchomości stanowiących przedmiot użytkowania, najmu, dzierżawy lub trwałego zarządu. Odpowiednie stosowanie oznacza dopuszczalność stosowania wprost, stosowania po dokonaniu stosownej modyfikacji dyspozycji przepisu 124 u.g.n. oraz możliwość wyłączenia stosowania³³. Użytkowanie jest ograniczonym prawem rzeczowym, którego treścią jest uprawnienie do używania rzeczy i pobierania jej pożytków³⁴. Wykonywanie prawa użytkowania nieruchomości może ograniczyć się do jej oznaczonej części. Użytkowanie jest niezbywalne. Użytkownik powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Najem i dzierżawa należą do praw obligacyjnych. Przez umowę najmu nieruchomości wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy nieruchomości do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz (art. 659 § 1 k.c.). Natomiast przez umowę dzierżawy nieruchomości wydzierżawiający zo-

³³ G. Bieniek, A. Hopper, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Róbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. II, Warszawa-Zielona Góra 1998, s. 121.

³⁴ Szerzej zob. np. J. Ignatowicz, *op. cit.*, s. 197 i nast.; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga druga – własność i inne prawa rzeczowe, s. 327 i nast.

bowiązuje się oddać nieruchomość dzierżawcy do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz (art. 693 k.c.).

Trwały zarząd stanowi prawną formę władania nieruchomościami Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego przez państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (objęte w u.g.n. zbiorczą nazwą „jednostki organizacyjne”³⁵). Jednostkom tym przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem do właściwego organu o ustanowienie trwałego zarządu, przy czym nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, natomiast nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego – odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej. Trwały zarząd ustanawia się w drodze decyzji administracyjnej na czas oznaczony lub nie oznaczony. Jednostce organizacyjnej, na której rzecz ustanowiono trwały zarząd, przysługuje prawo korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania³⁶. Trwały zarząd wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu³⁷. Natomiast sama jednostka organizacyjna jest uprawniona do wystąpienia do właściwego organu z wnioskiem o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu co do całej nieruchomości lub jej części w

³⁵ Art. 4 pkt 10 u.g.n.

³⁶ Jednostce organizacyjnej przysługuje m.in. prawo zabudowy, rozbudowy czy przebudowy obiektu budowlanego posadowionego na nieruchomości oddanej w trwały zarząd (zgodnie z prawem budowlanym, za zgodą organu nadzorującego), prawo oddania nieruchomości lub jej części (również za zgodą organu nadzorującego) w drodze umowy w najem czy dzierżawę bądź prawo użyczenia takiej nieruchomości. Jednakże w każdym takim przypadku umowa nie może zostać zawarta na okres dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Ponadto na jednostce organizacyjnej spoczywa obowiązek zawiadomienia o umowie właściwego organu (dot. umów zawartych na okres do 3 lat) albo uzyskania zgody właściwego organu (dot. umów zawartych na okres powyżej 3 lat).

³⁷ Przykładowo właściwemu organowi przysługuje prawo wydania z urzędu decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu w odniesieniu do całej nieruchomości lub jej części, gdy nie została ona zagospodarowana zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu bądź jest wykorzystywana niezgodnie z jej przeznaczeniem określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, bądź wreszcie w przypadku, gdy sposób korzystania z nieruchomości pogarsza stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub mieniu.

sytuacji, gdy stała się ona dla jednostki zbędna. Ponadto przepisy u.g.n. przewidują możliwość określenia przez wojewodę (odpowiednio radę bądź sejmik), w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowych warunków korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd.

VI. Dalszą kwestią jest problem kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia o wydanie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów i przewodów oraz budowę obiektów lub urządzeń na cudzej nieruchomości. Zgodnie z art. 124 ust. 2 u.g.n. o uzyskanie takiej decyzji administracyjnej mogą się ubiegać zarząd jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby lub jednostki organizacyjne. Brzmienie tego przepisu przemawia na rzecz stanowiska, że dokonane przez ustawodawcę wyliczenie jest wyczerpujące (kompletne), choć nie można powiedzieć, aby podmioty te zostały określone w sposób precyzyjny i ścisły. Dążąc do dookreślenia tych podmiotów, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie omawianego przepisu jest szczególnym trybem wywłaszczenia nieruchomości. Ta szczególność przejawia się w tym, że tryb i zasady obowiązujące przy ograniczaniu sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 u.g.n. odbiegają od reguł mających zastosowanie przy wywłaszczeniu „właściwym” (art. 112 i nast. u.g.n.). Przepis art. 124 cytowanej ustawy umożliwia określonym podmiotom – w zakresie niezbędnym do realizacji oznaczonych prac – dostęp do nieruchomości, nawet wbrew woli ich właścicieli.

Uregulowania wywłaszczeniowe – jako wyjątkowe – są zawsze ściśle powiązane z celami publicznymi. Zgodnie z art. 6 u.g.n. celami publicznymi w rozumieniu cytowanej ustawy są:

1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymywanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego oraz kontroli ruchu lotniczego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,

2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,

3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania i oczyszczania ścieków oraz utylizacji odpadów,

4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,

5) ochrona nieruchomości stanowiących dobra kultury w rozumieniu przepisów o ochronie dóbr kultury³⁸,

6) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³⁹,

7) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych,

8) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,

9) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa⁴⁰,

10) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy⁴¹,

11) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej,

12) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody,

13) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach⁴².

Treść art. 64 Konstytucji RP⁴³ wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona

³⁸ Zob. ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150).

³⁹ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412).

⁴⁰ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).

⁴¹ Zob. ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295).

⁴² Przykładowo można tu wskazać na art. 37 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.) czy też art. 10 u.z.p.

⁴³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

istoty prawa własności. Ustawa zasadnicza zezwala zatem na ingerencję w sferę prawa własności jedynie wyjątkowo, gdy przemawia za tym interes ogólny. Mając to na względzie, w literaturze prawniczej rozpowszechniony jest pogląd o wyjątkowości uregulowania art. 124 u.g.n. oraz konieczności zawężenia kręgu uprawnionych do uzyskania przedmiotowego zezwolenia wyłącznie do podmiotów realizujących wyszczególnione w art. 6 u.g.n. cele publiczne⁴⁴. Ponieważ zezwolenie takie ingeruje w sposób korzystania z prawa własności (użytkowania wieczystego), to udzielenie go podmiotowi nie realizującemu celu publicznego należałoby uznać za niedopuszczalne. Słusznie zauważył J. Szachułowicz, że „określenie celów publicznych w ustawie [o gospodarce nieruchomościami – Ł.G.] służy ograniczeniu władzy administracji publicznej, której przysługują uprawnienia i obowiązki do ich realizacji, aby zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu pojęcia „celu publicznego”, a w szczególności, czy w danych okolicznościach istotnie występuje cel publiczny”⁴⁵.

Sam art. 124 cytowanej ustawy stanowi, iż o udzielenie zezwolenia może ubiegać się między innymi zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Jednostki te realizują cele publiczne w rozumieniu u.g.n. Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów⁴⁷, natomiast zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁸, powiat wykonuje

⁴⁴ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami – przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 365-366; M. Wolańin, *op. cit.*, s. 283.

⁴⁵ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁶ Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

⁴⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy: gospodarki terenami i ochrony środowiska, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, gminnego budownictwa mieszkaniowego, utrzymania gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej.

⁴⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym⁴⁹. Możliwość spełnienia kryterium „realizacji celu publicznego w rozumieniu u.g.n.” przez jednostki samorządu terytorialnego nie budzi więc wątpliwości.

Treść art. 124 ust. 7 zd. 2 u.g.n. wskazuje jednak, że obok jednostek samorządu terytorialnego o uzyskanie zezwolenia mogą ubiegać się także inne osoby lub jednostki organizacyjne. Inne osoby, o których mowa w cytowanym przepisie, to zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Sformułowanie omawianego przepisu jest dość lakoniczne. Wydaje się jednak, że przy rozpatrywaniu kwestii, czy dana osoba (jednostka organizacyjna) może ubiegać się o wydanie zezwolenia ograniczającego sposób korzystania przez właściciela (użytkownika wieczystego) z nieruchomości, należy przesłankę realizacji celu publicznego (wyszczególnionego w art. 6 u.g.n.) traktować jako warunek konieczny i zarazem podstawowy. Po spełnieniu takiego kryterium o zezwolenie ubiegać mogą się również zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej⁵⁰. Do podstawowych celów takich jednostek należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie usług publicznych. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵¹, przedsiębiorstwa państwowe mogą być tworzone bądź jako przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych, bądź jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Te ostatnie mają na celu przede wszystkim bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności⁵². Zakres i warunki, na jakich przedsiębiorstwa użyteczności publicznej

⁴⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w szczególności w zakresie transportu i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego czy ochrony przeciwpowodziowej.

⁵⁰ Zob. J. Szachułowiec, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *op. cit.*, s. 366.

⁵¹ Tekst jednolity: Dz.U. 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.

⁵² W szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą. Organ założycielski ma obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności.

obowiązane są świadczyć usługi na rzecz ludności, określa organ założycielski w granicach obowiązujących przepisów⁵³.

VII. Ważną kwestią jest również ustalenie, kto jest stroną postępowania o wydanie decyzji (zezwolenia). Zgodnie z art. 124 ust. 2 u.g.n. wnioszek o wszczęcie omawianego postępowania mogą złożyć zarząd jednostki samorządu terytorialnego, inna osoba lub jednostka organizacyjna. Z chwilą złożenia wniosku stają się one stronami postępowania o udzielenie zezwolenia. Ponieważ postępowanie to dotyczy interesu prawnego właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego, najemcy, dzierżawcy, użytkownika, podmiotu sprawującego trwały zarząd, również i tym podmiotom przysługuje przymiot strony postępowania. Nasuwa się tu jednak pytanie, czy wyczerpuje to krąg osób, którym przysługuje przymiot strony postępowania. Trudno bowiem przyjąć, że decyzja administracyjna zezwalająca na przeprowadzenie na danej nieruchomości wymienionych w u.g.n. prac może ingerować tylko i wyłącznie w zakres uprawnień właściciela oraz pozostałych, wymienionych powyżej, podmiotów. W praktyce nierzadko może dochodzić do sytuacji, że decyzja ta będzie ingerować i ograniczać prawa przysługujące innym jeszcze osobom, które nie zostały *expressis verbis* wymienione przez ustawodawcę w przepisach art. 124 i art. 127 u.g.n. Przykładowo można tutaj wskazać na osobę, której przysługuje służebność drogi koniecznej czy też służebność osobista. Utrudnienie lub wręcz uniemożliwienie korzystania z drogi koniecznej (ustanawianej z zasady za wynagrodzeniem) czy ze służebności osobistej godzić może w interesy takiej osoby, ograniczając przysługujące jej uprawnienia. Wyłania się zatem pytanie, czy w świetle aktualnego stanu prawnego możliwe jest przyjęcie, że osobom takim – mimo ich pominięcia w art. 124 i 127 u.g.n. – przysługuje przymiot strony postępowania.

Próbę odpowiedzi na to pytanie należy rozpocząć od przypomnienia sposobów rozumienia strony w postępowaniu administracyjnym. W literaturze prawniczej funkcjonują w tym zakresie dwie takie koncepcje: subiek-

⁵³ Przykładowo jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej można wskazać państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Zasady działania tego przedsiębiorstwa zostały określone w ustawie z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. Nr 106, poz. 675).

tywna i obiektywna⁵⁴. Zgodnie z pierwszą z nich, stroną jest każdy, kto sam twierdzi, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego⁵⁵. O istnieniu przepisu prawa materialnego, będącego podstawą, na której wnioskodawca opiera swój prawny interes, rozstrzyga się dopiero w postępowaniu wyjaśniającym. Natomiast zgodnie z koncepcją obiektywną, stroną jest podmiot opierający żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego na określonym przepisie prawa materialnego⁵⁶. W takim przypadku wszczęcie postępowania będzie uzależnione od ustalenia istnienia takiego prawnego interesu. Obecnie obowiązujący art. 28 k.p.a. jest przepisem raczej kompromisowym, nie opowiadającym się zdecydowanie za żadną z tych koncepcji⁵⁷. Zgodnie z nim stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przepis ten składa się z dwóch zdań współrzędnie złożonych, które łączy spójnik „albo”. Pierwsze zdanie jest przejawem koncepcji obiektywnej (stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie), drugie zdanie nawiązuje natomiast do koncepcji subiektywnej (kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek). W orzecznictwie NSA i literaturze prawniczej przeważa pogląd, że ocena, czy dany interes jest interesem prawnym (zgodnym z prawem, chronionym przez prawo) następuje poprzez skonfrontowanie go z przepisami administracyjnego prawa material-

⁵⁴ Spośród bogatej literatury w tym zakresie zob. w szczególności B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. V zm., Warszawa 1998, s. 215-225; A. G i l l, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 68; M. S z u b i a k o w s k i, M. W i e r z b o w s k i, A. W i k t o r o w s k a, *op. cit.*, s. 48-56.

⁵⁵ Za koncepcją subiektywną opowiadają się m.in. E. I s e r z o n, J. S t a r o ś c i a k, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 90.

⁵⁶ Zwolennikami obiektywnej koncepcji rozumienia strony są: W. D a w i d o w i c z, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 70-71; M. Z i m m e r m a n n, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 440; W. K l o n o w i e c k i, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938. Co do ostatniego autora należy zaznaczyć, że choć jego rozważania odnoszą się do r.p.a., to zachowują one aktualność na gruncie aktualnie obowiązującego k.p.a.

⁵⁷ A. G i l l, *op. cit.*, s. 69.

nego⁵⁸. Tylko z takich przepisów (normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku) może być – według tej koncepcji – wyprowadzone pojęcie strony, o którym mowa w art. 28 k.p.a. W treści sporej ilości swych orzeczeń NSA⁵⁹ wskazuje, że z brzmienia cytowanego przepisu wynika bezspornie, iż pojęcie strony wiąże się z interesem prawnym lub obowiązkiem wyprowadzonym w kontekście oznaczonego przepisu administracyjnego prawa materialnego, który może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku danego podmiotu. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby⁶⁰. Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest sytuację, w której dana osoba jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim przypadku osobie tej nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym⁶¹. Zgodnie z poglądem S. Jędrzejewskiego i E. Ochendowskiego interes prawny „to coś więcej niż interes faktyczny, gdyż za interes prawny można uznać tylko taki interes, który stwarza korzystną sytuację prawną dla danego podmiotu”⁶². Z tej przyczyny w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że aktualnie w postępowaniu administracyjnym rozróżnić można

⁵⁸ B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *op. cit.*, s. 232-233; W. D a w i d o w i c z, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r. I S.A. 1326/93, Prawo Bankowe 1996, nr 2, s. 92.

⁵⁹ Tak w szczególności postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 1996 r. SA/Ł 1843/95, nie publikowane; wyrok NSA z dnia 30 listopada 1993 r. II SA 1783/93, nie publikowany; wyrok NSA z dnia 10 marca 1989 r. IV SA 1254/88, nie publikowany; wyrok NSA z dnia 9 marca 1994 r. III SA 1434/93, nie publikowany; wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r. SA 1452/81, nie publikowany.

⁶⁰ Zob. S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1984, s. 45.

⁶¹ Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 1996 r. SA/Ł 1843/95, nie publikowane.

⁶² S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 45.

podmioty postępowania oraz uczestników postępowania⁶³. Do pierwszej kategorii należą organy administracyjne oraz strona i podmioty na prawach strony. Mogą oni korzystać z pełni praw procesowych (uprawnień i obowiązków) – odmiennych w zależności od pozycji prawnej podmiotu w postępowaniu. Natomiast uczestnikami postępowania są osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, które choć nie mają w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania interesów prawnie chronionych, to zainteresowani są daną sprawą bądź z uwagi na ich faktyczne interesy, bądź ze względu na ich udział w niektórych czynnościach postępowania (np. świadek, biegły)⁶⁴. Uczestników postępowania mających, interes faktyczny, dla których wynik sprawy nie jest obojętny, określa się mianem osoby zainteresowanej. Osoba taka pozbawiona jest praw procesowych. Jej sytuacji przepisy k.p.a. nie normują. Osoba zainteresowana nie może być

⁶³ B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, wyd. V zm., Warszawa 1998, s. 108. W sposób odmienny kwestia strony postępowania administracyjnego uregulowana była pod rządami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 z późn. zm.). Zgodnie z tym aktem prawnym wyszczególnione zostały dwie kategorie uczestników postępowania: strony i osoby interesowane. Osobą interesowaną był każdy, kto żądał czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosiła lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczyła. Natomiast stroną była osoba interesowana, która uczestniczyła w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Osoba interesowana – choć nie wykazywała się interesem prawnie chronionym, mającym oparcie w przepisach administracyjnego prawa materialnego – mogła brać aktywny udział w postępowaniu. W szczególności przysługiwało jej prawo dowiadywania się o bieg sprawy (art. 14 ust. 1 r.p.a.), składania oświadczeń, prawo do zwrotu pewnych kosztów (art. 32 ust. 1 pkt b r.p.a.), prawo udziału w rozprawie ustnej, o której należało osoby interesowane zawiadomić przez publiczne ogłoszenie (art. 46 i 47 ust. 1 r.p.a.) czy też prawo złożenia wniosku o uchylenie decyzji jako nieważnej (art. 101 ust. 1 r.p.a.). Definicja „strony” zawierała się więc w szerszym pojęciu osoby interesowanej. Strona zawsze była osobą interesowaną, ale nie każda osoba interesowana była stroną. Ustawodawca w r.p.a. dopuścił do udziału w postępowaniu nie tylko strony – jako uczestnika podstawowego – ale przyznał określone uprawnienia podmiotom „które uznają się subiektywnie za uprawnione do uzyskania decyzji, żądając jej wydania lub których decyzje zapadające w postępowaniu mogły dotyczyć (...)” – zob. M. S z u b i a k o w s k i, M. W i e r z b o w s k i, A. W i k t o r o w s k a, *op. cit.*, s. 50. Aktualnie obowiązujące przepisy k.p.a. zrezygnowały z oparcia na interesie faktycznym kategorii osoby interesowanej.

⁶⁴ Uczestnicy postępowania tacy jak świadkowie czy biegli korzystają tylko z ograniczonych uprawnień. Wynika to z przyjęcia koncepcji, że osoby takie nie mają własnego interesu

według przedstawianego poglądu stroną postępowania. Zgodnie z tą koncepcją za stronę może być uznany wyłącznie podmiot mający interes prawny (a nie tylko faktyczny). Zgodnie z k.p.a. ochronę interesów faktycznych zapewnić ma postępowanie skargowo-wnioskowe, uregulowane w dziale VIII k.p.a. Bezpośredni udział w postępowaniu osoba zainteresowana weźmie tylko wówczas, gdy w trakcie postępowania przeprowadza się rozprawę. Wtedy, zgodnie z art. 90 § 3 k.p.a., organ zawiadamia o rozprawie inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. Nie można jednak przyjąć, aby powyższe uprawnienia dawały osobom zainteresowanym szerokie pole do działania. Natomiast ustalenie, czy żądanie wszczęcia postępowania w istocie pochodzi od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończącej postępowanie w sprawie⁶⁵.

Jednakże należy w tym miejscu mocno podkreślić, że stanowisko NSA w kwestii strony postępowania nie jest bynajmniej jednolite. Istnieją także orzeczenia opowiadające się przeciwko ograniczaniu pojęcia „interes prawny” wyłącznie do interesu chronionego przez normy prawa materialnego. Zgodnie z tym nurtem ograniczanie interesu prawnego wyłącznie do interesu chronionego przez prawo materialne nie znajduje oparcia w przepisach prawa administracyjnego⁶⁶. W orzeczeniach NSA wskazywane są sytuacje, w których powstaje interes prawny podlegający rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej, a który to interes wywodzony jest ze stosunków cywilnoprawnych, w jakich strony toczącego się postępowania administracyjnego pozostają. Zgodnie z tymi orzeczeniami podmiot, któremu nie przysługuje status strony, staje się stroną wskutek potraktowania go w taki sposób przez organ administracji. Przykładowo źródłem powstania interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może być dzierżawa nieruchomości, której dotyczy postępowanie, czy też własność nieruchomości

w sprawie będącej przedmiotem postępowania, że decyzja w takiej sprawie nie ma wpływu na ich sytuację prawną lub faktyczną.

⁶⁵ Tak NSA m.in. w wyrokach: z dnia 30 czerwca 1986 r. III SA 97/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 46 oraz z dnia 15 października 1998 r. III SA 955/97, nie publikowany.

⁶⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 9 marca 1982 r. SA/Wr 48/82, nie publikowany, czy wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1986 r. III SA 97/86, ONSA 1987, Nr 2, poz. 46. Zob. również B. d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *op. cit.*, s. 233.

ści sąsiadującej z nieruchomością, na której planuje się wzniesienie obiektu budowlanego⁶⁷.

VIII. Reasumując rozważania na temat strony postępowania o wydanie decyzji z art. 124 u.g.n., należy zauważyć, że skutki decyzji-zezwolenia mogą niewątpliwie rozciągać się na osoby inne niż te, które zostały wprost wyszczególnione w przepisach art. 124 i 127 u.g.n. We wskazanym przeze mnie wyżej przykładzie skutki zezwolenia ograniczającego sposób korzystania z nieruchomości mogą dotknąć nie tylko właściciela czy inne podmioty wskazane przez ustawodawcę, ale również osobę, której przysługuje służebność drogi koniecznej czy osobista. Traktując te podmioty jedynie jako osoby zainteresowane w rozumieniu k.p.a., mogące wykazać się tylko interesem faktycznym, który według omówionego powyżej dominującego poglądu nie zapewnia im przynajmniej strony postępowania administracyjnego i nie gwarantuje czynnego w nim udziału, należy zgodzić się z B. Adamiak i J. Borkowskim, że „ani (...) działanie w drodze skargi powszechnej, ani też korzystanie z pośrednictwa organizacji społecznej nie gwarantuje osobie zainteresowanej skutecznej i pełnej ochrony jej własnych faktycznych interesów, bo przy braku praw procesowych własnych jest ona uzależniona od czynności podejmowanych z urzędu przez organ administrujący albo od dobrej woli organów organizacji społecznej”. Przyjmując taką koncepcję, *de lege ferenda* należałoby postulować, aby administracyjne prawo procesowe zapewniało gwarancje procesowe podmiotom, które w praktyce zostają dotknięte skutkami decyzji administracyjnej (np. omawianego zezwolenia)⁶⁸.

Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę ten nurt orzecznictwa NSA, zgodnie z którym istnienie interesu prawnego warunkującego przynajmniej strony postępowania administracyjnego nie jest uzależnione od wskazania konkretnego przepisu administracyjnego prawa materialnego, brak jest wystar-

⁶⁷ Szerzej zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 234-235; M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne*, Warszawa 1999, s. 53. Zob. także wyrok NSA z dnia 27 maja 1988 r. IV SA 164/88, Gospodarka, Administracja Państwowa 1988, nr 19, s. 41.

⁶⁸ Pogląd taki reprezentują w szczególności W. Dawidowicz, *Zagadnienia „osoby zainteresowanej” we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Prawo, administracja, gospodarka (Księga ku czci Prof. Ludwika Bara)*, Wrocław 1983, s. 69 i nast.; B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 110-111.

czających podstaw do pozbawienia przymiotu strony postępowania o udzielenie zezwolenia z art. 124 u.g.n. podmiotów nie wymienionych wprost w art. 124 i 127 tejże ustawy, a których prawa zezwolenie będzie mogło ograniczać. Przyjmując taką koncepcję, organ administracji może potraktować jako stronę podmiot, który opiera swój prawny interes na stosunkach cywilnoprawnych, w jakich pozostaje ze stroną postępowania. Muszę jednak podkreślić, że istnienie rozbieżności w przedmiotowej kwestii już w samym orzecznictwie NSA nie sprzyja wypracowaniu ostatecznego i bezspornego stanowiska.