

Rozdział I. Interes indywidualny w procesie inwestycyjno-budowlanym

§ 1. Pojęcie interesu indywidualnego

Problematyka ochrony interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym wymaga przedstawienia w pierwszej kolejności konstrukcji prawnej interesu indywidualnego w ogóle. Poczynione uwagi ze względu na zakres pola badawczego przyjętego w opracowaniu, będą odnosić się do pojęcia interesu indywidualnego w rozumieniu norm prawa administracyjnego materialnego¹, uwzględniając jego kontekst semantyczny².

W języku prawniczym występują także inne określenia, których zakres treściowy zbliżony jest do pojęcia interesu indywidualnego. Należą do nich interes obywatela, zainteresowany, osoba zainteresowana. Relacje wymienionych pojęć do terminu interes indywidualny są różne i podlegają relatywizacji w odniesieniu do aktu prawnego, w którym występują. W związku z tym pozostaną poza zakresem analizy³. Rozważania nie będą również obejmowały zagadnienia relacji tego interesu do pojęcia publicznego prawa podmiotowego⁴, obowiązku publicznoprawnego⁵, interesu prywatnego⁶. Prawidłowość przedsta-

¹ Pojęcie interesu występuje we wszystkich gałęziach prawa, *L. Leszczyński*, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego*. Przykład art. 7 KPA, w: *A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński* (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stosowanym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 67.

² *H. Groszyk, A. Korybski*, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, w: *A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński* (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 11.

³ *A.S. Duda*, *Interes prawny*, s. 43.

⁴ *K. Tomaszewska*, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych prawa podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, *Folia Iuridica Wratislaviensis* 2012, Nr 1, s. 113–134.

⁵ Na ten temat zob. *A.S. Duda*, *Interes prawny*, s. 90–104.

⁶ Na ten temat zob. *W. Jakimowicz*, *Wolność zabudowy*, s. 179–193.

wienia tych korelacji wymagałaby prezentacji zagadnień wykraczających poza zakres tematyczny niniejszego opracowania.

Problematyka interesu indywidualnego zostanie ograniczona także do interesu osób fizycznych. Redukcja podmiotowa służyć będzie zwiększeniu jasności prowadzonych rozważań. Należy jednak podkreślić, iż w znacznej części poczynione uwagi będą znajdowały zastosowanie również do innych kategorii podmiotów prawa⁷.

Pojęcie interesu indywidualnego rozumianego w kategoriach interesu prawnego⁸ stanowi problematykę mającą trwałe miejsce w nauce prawa administracyjnego. Genezy ustaleń w tym zakresie, należy poszukiwać w wysiłkach przedstawicieli austriackiej i niemieckiej nauki prawa podejmowanych na początku XX w.⁹.

Ustawodawca polski pomimo tego, że posługuje się tym pojęciem¹⁰ nie wprowadza jego definicji do języka prawnego¹¹. W związku z tym ustalenia doktryny mają decydujące znaczenie dla jego rozumienia. Pomimo wielu wypowiedzi w tym zakresie, pojęcie interesu indywidualnego stanowi zagadnienie jurydyczne, które nie traci na swojej aktualności¹². Istotna jest jego wartość poznawcza i doniosłe znaczenie dla praktyki stosowania prawa.

Etymologii słowa interes należy poszukiwać w łacińskim słowie *interesse*, oznaczającym „znajdować się przy czymś”, „brać udział”¹³. Należy wskazać na różnorodność rozumienia tego pojęcia. Stanowi bowiem ono przedmiot badań nie tylko nauk prawnych¹⁴. Znajduje się również w zakresie zainteresowania przedstawicieli innych nauk takich jak psychologia, socjologia, filozofia, ekonomia¹⁵. Pojęcie interesu ma zatem wymiar interdyscyplinarny. W pierwszej kolejności przynależy jednak do sfery psychiki¹⁶.

⁷ Por. M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, s. 6.

⁸ W. Jakimowicz, Wolność zabudowy, s. 88.

⁹ A.S. Duda, Interes prawny, s. 55; P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, s. 808.

¹⁰ H. Groszyk, A. Korybski, O pojęciu interesu, s. 11.

¹¹ P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005, s. 502.

¹² M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 3.

¹³ J. Drążkiewicz, Interesy a struktura społeczna, Warszawa 1982, s. 5.

¹⁴ A. Żurawik, Interes publiczny w prawie gospodarczym, Warszawa 2013, s. 102–105.

¹⁵ P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 19–23.

¹⁶ E. Schmidt-Aßmann, Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego, Warszawa 2011, s. 187.

W wymiarze indywidualnym pojęcie interesu odnosi się bowiem do psychicznego wyobrażenia o jego istnieniu i treści¹⁷. Na stan wyobrażeń wpływ wywierają indywidualne doświadczenia życiowe, w tym przeżycia prawne oraz zespoły zjawisk o charakterze imponderabiliów. Wpływ na kształtowanie się wyobrażeń o zakresie interesu indywidualnego mają również potrzeby jednostki¹⁸. Interes budowany na indywidualnych potrzebach kształtowanych przeżyciami psychicznymi „będzie oznaczał pragnienie czegoś, jakiegoś dobra, wartości, stanu rzeczy, będzie określany jako interes faktyczny”¹⁹. Zaistnienie interesu faktycznego oparte jest wyłącznie na sferze „subiektywnych odczuć danego podmiotu”²⁰. W związku z tym o jego istnieniu i treści decyduje sam podmiot²¹.

W literaturze i orzecznictwie wskazuje się, iż w szczególności w procesie inwestycyjno-budowlanym występuje szereg interesów o charakterze faktycznym. Stanowią one często „główną oś sporu różnych podmiotów”. Z punktu widzenia podmiotów powołujących się na występowanie tego rodzaju interesu, mogą on być uzasadnione. Natomiast decydujące znaczenie ma relacja indywidualnych przekonań do norm prawnych²².

Ukształtowane wyobrażenia o interesie faktycznym podlegają bowiem konfrontacji z układem odniesienia jakim jest system prawa²³. W wyniku zestawienia przeżyć psychicznych i potrzeb osoby fizycznej z regulacją prawną, dochodzi do zobiektywizowania interesu w wymiarze indywidualnym. Jeżeli układ odniesienia uznaje interes faktyczny za wartość podlegającą ochronie interes ten stanie się interesem prawnym²⁴. Interes prawny jest zatem interesem obiektywnym²⁵. Obiektywny charakter interesu prawnego wynika z przy-

¹⁷ B. Kozicka, M. Pszczyński, Praworządność a interes indywidualny i interes społeczny – dylematy imperium et libertas, w: J. Supernat (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 396–397.

¹⁸ K. Tomaszewska, Znaczenie i zakres ochrony publicznych, s. 119.

¹⁹ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 9–30.

²⁰ A.S. Duda, Interes prawny, s. 63.

²¹ K. Tomaszewska, Znaczenie i zakres ochrony publicznych, s. 119–120.

²² W. Jakimowicz, Wolność zabudowy, s. 108–109; por. M. Stahl, Wybrane dylematy kształtowania ładu przestrzennego (planowania i zagospodarowania przestrzennego), w: B. Jaworska-Dębska (red.), Dobre prawo sprawne rządzenie, Łódź 2015, s. 344–346.

²³ J. Zimmermann, Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: H. Olszewski, B. Popowska (red.), Gospodarka. Administracja. Samorząd. T. II, Poznań 1997, s. 609.

²⁴ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 23.

²⁵ B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Warszawa 2012, s. 643.

jęcia, iż istnieje „konieczność zabezpieczenia prawnego pewnych interesów jednostkowych”²⁶. Wskazuje się również, iż interes prawny jest interesem rzeczywistym (aktualnym²⁷) i posiadającym cechę bezpośredniości, rozumianą jako „silna” korelacja interesu z normą prawną z której jest interpretowany²⁸.

W związku z tym, iż system prawa stanowi bazę odniesienia dla interesów faktycznych, dokonując ich przekształcenia w interes prawny, należy przyjąć, iż akty prawa wchodzące w skład tego systemu stanowią podstawę dla jego istnienia. Sygnalizacyjne należy wskazać, iż może on wynikać także z przyrodzonej i niezbywalna godność człowieka. W takim przypadku mamy do czynienia z prawno-naturalnym pochodzeniem interesu prawnego. Prawo, w takiej sytuacji nie tworzy interesu prawnego, a jedynie potwierdza jego istnienie w systemie prawa oraz gwarantuje możliwość jego realizacji i ochrony.

Odnosząc się do systemu prawa, należy stwierdzić, iż w demokratycznym państwie prawa zgodnie z paradygmatem nadrzędności podstawowym źródłem prawa jest konstytucja. Konstytucja RP z 2.4.1997 r.²⁹ przewiduje, iż jej przepisy można stosować bezpośrednio³⁰. Istnieje w związku z tym, możliwość ustalenia istnienia i rekonstrukcji treści interesu indywidualnego na podstawie jej przepisów³¹. W przypadku, gdy ustawy zwykle zawierają rozwinięcie konstytucyjnych praw i wolności, interpretacja interesu indywidualnego będzie następować przy uwzględnieniu zarówno norm konstytucyjnych jak i ustawowych. Normy konstytucyjne mogą również pełnić rolę „wyjaśniająco-wykładniczą” w kwestii ustalania istnienia i treści interesu indywidualnego³². Takie normy Konstytucji należy traktować, jako systemowe dyrektywy wykładni przepisów ustawowych.

Regulacja konstytucyjna pełni istotną rolę w rekonstrukcji interesu indywidualnego również w procesie inwestycyjno-budowlanym. Podstawowe znaczenie w tym zakresie odgrywają przepisy odnoszące się do prawa własności

²⁶ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 31–32.

²⁷ B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa, s. 645; wyr. WSA z 15.3.2012 r., II SA/Lu 74/12, Legalis; post. NSA z 11.2.2011 r., II OZ 18/11, Legalis.

²⁸ R. Hauser, Z. Niewiadomski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 809; wyr. WSA w Białymstoku z 6.12.2011 r., II SA/Bk 555/11, Legalis.

²⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁰ Art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

³¹ Por. A. Mednis, Prawo do prywatności a interes publiczny, Warszawa 2006, s. 124.

³² M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 156–157; A. Michalak, Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie prawa własności intelektualnej, Warszawa 2012, s. 75.

i innych praw majątkowych³³. W przypadku inwestycji drogowych ważne są również przepisy wprowadzające konstytucje wzorce kontroli w zakresie wyłączenia³⁴. Istotne dla procesu inwestycyjno-budowlanego są także regulacje wprowadzające zasadę proporcjonalności w ingerencji w prawa i wolności obywatelskie³⁵.

Istotne znaczenie dla istnienia i treści interesu prawnego mają także ustawy i inne akty równorzędne³⁶. Stanowią one szczegółową podstawę dla jego rekonstrukcji³⁷. Szczególna rola tych aktów wynika z zakresu materii jakie mogą być nimi regulowane, parlamentarnego sposobu ich procedowania, a także mechanizmów kontroli ich legalności, w tym szczególności przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawy i akty równorzędne pełnią szczególną rolę również dlatego, że zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania, podstawowe akty prawa powszechnie obowiązującego muszą pozostawać z nimi w zgodności. Podstawowe znaczenie dla przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego mają ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸ i Prawo budowlane³⁹. Istotną rolę, w szczególności w zakresie wyłączenia nieruchomości, pełni ustawa o gospodarce nieruchomościami. Całość procesu uzupełnia szereg innych aktów prawnych rangi ustawowej⁴⁰. W przebiegu realizacji inwesty-

³³ Art. 21 ust. 1, art. 64 Konstytucji RP.

³⁴ Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁵ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; *H. Izdebski*, Ideologia i zagospodarowanie przestrzenne. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury, Warszawa 2013, s. 12. Zasada proporcjonalności ingerencji wywiedziona jest również z art. 2 Konstytucji RP, por. *J. Zakolska*, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 32–68.

³⁶ Zgodnie art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Szerzej na temat roli umów międzynarodowych w prawie administracyjnym zob. *M. Woźniak*, Miejsce i stosowanie umów międzynarodowych w polskim prawie administracyjnym, Toruń 2005.

³⁷ *M. Zdęb*, Prawny interes jednostki, s. 108.

³⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332.

⁴⁰ Ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 576 ze zm.), ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.), ustawa z 31.1.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 912 ze zm.), ustawa z 2.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.), ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.), ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.), ustawa z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2196), ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 778 ze zm.),

cji w zakresie dróg publicznych *de lege lata* podstawę stanowi ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Również akty prawa miejscowego stanowią podstawę rekonstrukcji interesu indywidualnego. Należy podkreślić istotną rolę tych aktów w procesie inwestycyjno-budowlanym. Regulacje aktów prawa miejscowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego stanowi w założeniu ustawodawcy podstawowe narzędzie prawne zarządzania przestrzenią na obszarze gminy⁴¹. Determinują one rodzaj i parametry dopuszczalnej zabudowy na danym terenie, wpływając na przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego. Akty prawa miejscowego, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowią podstawę rekonstrukcji interesu indywidualnego na poziomie lokalnym.

Zakładając zgodność aktów prawa miejscowego z ustawami stanowiącymi podstawę ich uchwalenia, należy przyjąć iż zachodzi, m.in. stosunek treściowego wynikania. Stanowi to konsekwencję założenia, iż akty te nie mogą konkurować z normami prawa aktów hierarchicznie wyższych⁴². Akty prawa miejscowego powinny zatem regulować materię przekazaną przez ustawodawcę w sposób zgodny z ustawową⁴³. Szczególnie znacznie ma to w przypadku, gdy akty prawa miejscowego wprowadzają ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności⁴⁴. Sytuacja taka występuje w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wprowadzają ograniczenia

ustawa z 3.2.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), ustawa z 20.7.2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.), ustawa z 21.5.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.), ustawa z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.), ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.), ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.), ustawa z 10.7.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1456).

⁴¹ P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014, s. 406; R. Robaszczyńska, M. Płoszka, D. Kałuża, Decyzja o warunkach zabudowy, Warszawa 2014, s. 13, s. 451; wyr. WSA w Białymstoku z 30.7.2013 r., II SA/Bk 333/13, Legalis.

⁴² J. Stelamsiak, Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym, Rzeszów 2013, s. 110.

⁴³ Zgodnie z art. 97 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

⁴⁴ S. Jarosz-Żukowska, Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia, w: B. Banaszak (red.), PPIA 2005, s. 52.

w wykonywaniu prawa własności. Pozostawanie w zgodności planu miejscowego z ustawami, stanowi podstawę do uznania, iż ograniczenie prawa własności następuje na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i innych aktów rangi ustawowej, a nie na podstawie planu⁴⁵. Powyższa propozycja teoretyczna zmierza do przyjęcia racjonalnej systemowej interpretacji i korelacji regulacji w zakresie charakteru prawnego miejscowego planu, a konstytucyjnymi wymogami w zakresie zachowania wymogu ustawy jako formy ograniczeń praw i wolności⁴⁶. Powyższe wysiłki analityczne należy uznać za słuszne i zgodne z Konstytucją.

Rozporządzenia powinny być zgodne z ustawą, na podstawie której zostały wydane. Przedmiotowa zgodność podlega na zachowaniu właściwości rzeczowej i zakresu spraw przekazanych do regulacji w drodze rozporządzenia oraz obejmuje wytyczne dotyczące jego treści⁴⁷. W tym znaczeniu akty te nie mogą wprowadzać nowości normatywnej w zakresie treści interesu indywidualnego⁴⁸. Rozporządzenia stanowią w procesie inwestycyjno-budowlanym istotne źródło regulacji jego przebiegu⁴⁹. Szczególne ich znaczenie uwidacznia się na etapie realizacji inwestycji. Forma rozporządzenia daje możliwość odciążenia ustawy – Prawo budowlane od nadmiaru szczegółów technicznych, z którym wiąże się proces budowlany. Niezbędne jest zatem przestrzeganie regulacji aktów wykonawczych. Wpływa to na prawidłowy przebieg realizacji inwestycji oraz na zachowanie bezpieczeństwa w trakcie wykonywania robót budowlanych. Przestrzeganie wzorców zachowań przewidzianych w rozporządzeniach stanowi jeden z determinantów uznania, iż proces inwestycyjno-budowlany przebiegał zgodnie z prawem. Rola rozporządzeń potwierdza tezę, że „Reguły techniczne i prawne są (...) w prawie budowlanym tak zespolone, że tworzą jednolitą prawną konstrukcję, w której każda niemal norma prawna wypełniona jest także treścią natury technicznej”⁵⁰.

⁴⁵ Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 60–65.

⁴⁶ Takie stanowisko nie jest w doktrynie powszechne. Inaczej np. Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, *Casus* 1999, Nr 11, s. 16–19.

⁴⁷ Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

⁴⁸ H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu*, s. 18.

⁴⁹ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, s. 907–910.

⁵⁰ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 43–45; Z. Leoński, *Elementy prawa procesowego w prawie budowlanym*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 186.

W zakresie relacji interesu faktycznego i prawnego można wskazać kilka modelowych sytuacji. W pierwszej interes faktyczny w pełnym zakresie odpowiada dyspozycji określonego przepisu prawa. A zatem interes faktyczny pokrywa się w pełni z systemem odniesienia. W literaturze taka sytuacja określana jest jako „tożsamość” interesów. Stanowi to podstawę do kierowania przez uprawniony podmiot roszczeń związanych z jego realizacją i ochroną. Kolejny układ relacji zakłada pozostawianie interesu faktycznego w sprzeczności z interesem prawnym. W takiej sytuacji norma prawna nie zapewnia ochrony określonym potrzebom indywidualnym. W skrajnych przypadkach może nawet zabraniać ich realizacji pod groźbą sankcji. W takim przypadku występuje brak możliwości zaspokojenia interesu faktycznego. Mogą wystąpić również takie relacje, w których istnienie interesu prawnego jest niezależne od interesu faktycznego. W takim modelu uprawniony podmiot jest nieświadomy możliwości realizacji interesu prawnego lub może występować brak woli jego realizacji. A zatem pomimo tożsamości obu interesów w związku z wystąpieniem powyższych przyczyn, nie dochodzi do przekwalifikowania interesu faktycznego w prawny.

Odrębnym przypadkiem jest sytuacja, w której uprawnionemu podmiotowi przysługuje tzw. prawo refleksowe⁵¹. Interes prawny osoby fizycznej, której przysługuje prawo refleksowe aktualizuje się wyłącznie w przypadku konkretyzacji interesu prawnego przez podmiot, który uzyskał status strony w postępowaniu np. administracyjnym⁵². Realizacja interesu prawnego innego podmiotu skutkuje powstaniem po stronie podmiotu, któremu przysługuje prawo refleksowe, sytuacji prawnej umożliwiającej dochodzenie ochrony własnego interesu prawnego.

Specyfiką procesu inwestycyjno-budowlanego, jest występowanie w jego przebiegu wszystkich ze wskazanych powyżej modeli relacji interesów. Dodatkowo w jednej sprawie administracyjnej może krzyżować się ze sobą kilka modeli relacji. W szczególności powyższe uwidacznia się w związku z realizacją inwestycji publicznych, które charakteryzują się dużą koncentracją interesów faktycznych i prawnych. Związane jest to ze znaczną liczbą podmiotów zainteresowanych realizacją takich inwestycji oraz z nieodwracalnymi skutkami faktycznymi i prawnymi, które są następstwem zakończenia inwestycji.

⁵¹ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 32–33.

⁵² A. Matan, Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym, w: Cz. Martyszyn, A. Matan (red.), Pozycja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, Kraków 2005, s. 274; A. Kucharska, Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym, Jur. 2006, Nr 7, s. 23.

Podsumowując należy przyjąć, iż wymienione w art. 87 Konstytucji RP akty prawa powszechnie obowiązującego, poza rozporządzeniami, stanowić mogą podstawę dla rekonstrukcji interesu indywidualnego. Hierarchiczność systemu źródeł prawa, nie wpływa jednak na zakres realizacji i ochrony przysługującej podmiotowi legitymującemu się interesem prawnym⁵³. W demokratycznym państwie prawa każdy interes prawny, bez względu na źródło prawa stanowiące jego podstawę, podlega równej ochronie prawnej.

Interes indywidualny wywodzi się zasadniczo z norm prawa materialnego⁵⁴. Normy materialnoprawne rozstrzygają kwestię istnienia i treści tego interesu⁵⁵. W pełni należy zgodzić się z poglądem, że „(...) dla sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym główne znaczenie mają normy materialne”⁵⁶. Normy prawa materialnego stanowiące podstawę interesu indywidualnego cechuje generalny i abstrakcyjny charakter⁵⁷. Cechą charakterystyczną części norm kreujących interes indywidualny jest także ich potencjalny charakter⁵⁸. Przejawia się to w szczególności, gdy dla zaistnienia interesu prawnego konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej⁵⁹. Decyzja administracyjna nie tworzy interesu prawnego w ujęciu materialnoprawnym. Organ administracji publicznej w decyzji dokonuje relatywizacji sytuacji faktycznej danego podmiotu do normy prawa materialnego. Cecha potencjalności nie zaistnieje z kolei, jeżeli treść interesu prawnego wynika wprost z ustawy albo ustawa wiąże bezpośrednie skutki prawne z zachowaniem się danego podmiotu.

Treść interesu indywidualnego nie podlega samodzielnemu kształtowaniu przez jego adresata. Wynika to z faktu, iż normy materialne kreujące interes indywidualny mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*)⁶⁰. Normy o charakterze proceduralnym w zakresie postępowania jurysdykcyjnego, eg-

⁵³ J. Stelmasiak, Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna), w: E. Ura (red.), Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 429.

⁵⁴ Wyrok TK z 16.9.2008 r., SK 76/06, Legalis.

⁵⁵ M. Zdyb, Prawny interes jednostki, s. 43–46.

⁵⁶ A. Chelmoński, Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, AUWr PPIA 1972, Nr 167, s. 71.

⁵⁷ J. Jagielski, Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel (red.), SPA. T. 7. Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 13–27.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. A.S. Duda, Interes prawny, s. 183.

⁵⁹ A.S. Duda, Interes prawny, s. 195.

⁶⁰ J. Zimmermann, Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym, w: J. Boć, A. Chajbowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 71.

zekucyjnego, sądowno-administracyjnego⁶¹, a także postępowań o charakterze szczególnym (np. postępowania podatkowego⁶²) pełną zasadniczo rolę pomocniczą przy realizacji norm materialnoprawnych⁶³. Podstawy dla rekonstrukcji interesu prawnego, nie mogą stanowić z kolei normy o charakterze ustrojowym⁶⁴.

Z punktu widzenia osoby fizycznej, której przysługuje interes prawny najbardziej korzystną jest sytuacja, w której realizacja interesu zabezpieczona jest roszczeniem. Treścią takiego roszczenia jest żądanie realizacji interesu prawnego w określonym kształcie wyznaczonym przez normy prawne. Przedmiotowe roszczenie może mieć charakter materialnoprawny albo procesowy⁶⁵. Charakter roszczenia determinowany jest rodzajem normy, z której roszczenia wynikają. Wskazuje się, iż konglomerat interesu prawnego i roszczenia o jego ochronę stanowi podstawę dla wydzielania w teorii prawa administracyjnego pojęcia-narzędzia publicznych praw podmiotowych⁶⁶. Publiczne prawo podmiotowe stanowi zatem wzmocnienie pozycji prawnej podmiotu uprawnionego w zakresie realizacji interesu indywidualnego⁶⁷.

W związku z powyższym na potrzeby niniejszej monografii interes indywidualny rozumiany będzie jako interes faktyczny zabezpieczony normą prawa materialnego⁶⁸. Przedmiotem dalszej analizy będzie interes indywidualny rozumiany jako interes prawny (kwalifikowany). Interes ten jest obiektywnie chroniony, rzeczywiście występujący i będący bezpośrednio związany z indywidualną sytuacją prawną osoby fizycznej. Przyjęte rozumienie interesu indywidualnego jest zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie.

⁶¹ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), System prawa administracyjnego. T. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 213.

⁶² S. Jędrzejewski, Postępowanie administracyjne w procesie budowlanym, w: Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 157.

⁶³ J. Zimmermann, Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego, w: H. Olszewski, B. Popowska (red.), Gospodarka. Administracja. Samorząd. T. II, Poznań 1997, s. 610. Szerzej na ten temat zob. A.S. Duda, Interes prawny, s. 183–277.

⁶⁴ Por. wyr. NSA z 10.4.2003 r., SA/Bk 55/03, Legalis. Inaczej zob. wyr. NSA z 18.9.2003 r., II SA 2637/02, Legalis.

⁶⁵ Por. K. Opalek, Prawo podmiotowe, Warszawa 1957, s. 20.

⁶⁶ W. Jakimowicz, Przestrzeń prawna wolności zabudowy, w: J. Zimmerman (red.), Przestrzeń w prawie administracyjnym, Warszawa 2013, s. 51.

⁶⁷ Por. J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2004, s. 519; W. Jakimowicz, Reglamentacja wolnościowego prawa zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy, Casus 2013, Nr 67, s. 12; K. Tomaszewska, Znaczenie i zakres ochrony publicznych, s. 113.

⁶⁸ Por. wyr. NSA z 11.5.2006 r., II OSK 145/06, Legalis.

§ 2. Proces inwestycyjno-budowlany – ustalenia terminologiczne

Ustalenie rozumienia pojęcia proces inwestycyjno-budowlany stanowi istotne zagadnienie ze względu na temat opracowania. Założenie terminologiczne w tym zakresie, wpływają bowiem na wyznaczenie granic pola badawczego. Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego jest również istotne z punktu widzenia nauki prawa w ogóle. *De lege lata*, brak jest bowiem w przepisach prawa definicji tego pojęcia⁶⁹, pomimo tego, iż występuje ono w aktach prawa powszechnie obowiązującego⁷⁰. W związku z tym wypowiedzi przedstawicieli doktryny, stanowić będą analityczną bazę odniesienia dla ustaleń przyjętych na potrzeby opracowania.

W przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego literatura przedmiotu wyróżnia dwa zasadnicze etapy. Należą do nich etap przygotowania inwestycji i etap właściwej jej realizacji⁷¹. Etap procesu inwestycyjno-budowlanego dzieli się z kolei na fazy⁷². Etap przygotowania inwestycji dzieli się na fazę wyboru lokalizacji oraz fazę projektowania. Na etapie realizacji inwestycji wyróżnia się z kolei fazę budowy oraz fazę odbioru obiektu budowlanego⁷³. „Nazwy etapów określają cele sformułowane dla każdego z nich, a podział na etapy ujawnia zachodzące między nimi zależności”⁷⁴.

Faza wyboru lokalizacji zmierza do ustalenia prawidłowości wyboru terenu dla realizacji określonej inwestycji. Podstawową determinantą wyboru są uwarunkowania w zakresie przeznaczenia i warunków zabudowy dopuszczalnych na danym terenie⁷⁵. Wynikają one w pierwszej kolejności z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷⁶, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷⁷ oraz regulacji ustaw szczególnych. Faza projektowa-

⁶⁹ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 28.

⁷⁰ Zob. § 7 rozp. RM z 10.7.2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. z 2012 r. poz. 856).

⁷¹ I. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane*, Warszawa 2005, s. 118.

⁷² W literaturze występuje także określenie stadia, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 244.

⁷³ K. Małysa, *Proces*, s. 26.

⁷⁴ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska*, s. 31.

⁷⁵ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska*, s. 32.

⁷⁶ Zob. art. 4 ust. 1 PlanZagospU.

⁷⁷ Zob. art. 4 ust. 2 PlanZagospU.

nia obejmuje z kolei gromadzenie i opracowanie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie niezbędnych opinii, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi⁷⁸. Prawidłowy przebieg fazy lokalizacji inwestycji i projektowania, kończy etap przygotowania inwestycji i umożliwia przejście do etapu jej realizacji⁷⁹.

Celem fazy budowy jest wykonanie robót budowlanych mających za przedmiot obiekt budowlany. Przeprowadzenie robót budowlanych zgodnie z przepisami i wiedzą techniczno-budowlaną stanowi podstawę do kontroli etapu realizacji inwestycji, która następuje w fazie odbioru obiektu. W przypadku uznania, iż realizacja inwestycji przebiegała prawidłowo, możliwym staje się użytkowanie obiektu budowlanego⁸⁰.

Fazy procesu inwestycyjno-budowlanego stanowią zasadniczo „procesy natury technicznej”. Regulacja prawna ma jednak na celu zapewnienie prawidłowej realizacji tych procesów⁸¹. W każdej fazie podejmowane są relewantne czynności prawne dla przebiegu danej fazy. Czynności podejmują uczestnicy procesu budowy⁸² oraz organy administracji publicznej.

Czynności prawne podejmowane w procesie inwestycyjno-budowlanym, w każdej z jego faz, należy uznać za ciąg zdarzeń prawnych pozostających ze sobą w korelacji czasowej, przyczynowej i prawnej. Związek czasowy upatruje się w następowaniu czynności w określonej kolejności. Związek przyczynowy w tym, iż wcześniejsza czynność stanowi podstawę następnej. Związek prawny polega na tym, iż przepisy prawa określają kolejność czynności i przesłanki oceny przez właściwe organy administracji publicznej skuteczności ich dokonania⁸³.

Z powyższego wynika, iż proces inwestycyjno-budowlany obejmuje zespół czynności faktycznych i prawnych związanych z ustaleniem terenu, na którym inwestycja będzie realizowana, opracowaniem dokumentacji technicznej, realizacją inwestycji oraz oddaniem obiektu budowlanego do użytku. Poza zakresem pojęciowym znajdują się czynności związane z utrzymaniem obiektu budowlanego. Proces inwestycyjno-budowlany uznaje się bowiem za zakoń-

⁷⁸ K. Małysa, *Proces*, s. 28.

⁷⁹ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska*, s. 46.

⁸⁰ K. Małysa, *Proces*, s. 31.

⁸¹ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1981, s. 18.

⁸² Zgodnie z art. 17 PrBud, w rozumieniu ustawy uczestnikami procesu budowlanego są inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót.

⁸³ J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Toruń 2010, s. 23.

czony z chwilą oddania obiektu budowlanego do użytkowania⁸⁴. Rozumienie pojęcia proces inwestycyjno-budowlany pokrywa się w części z terminami stosowanymi z ustawie – Prawo budowlane. Należą do nich pojęcie procesu budowlanego⁸⁵ i procesu budowy⁸⁶.

W literaturze rozumienie procesu budowlanego odnoszone jest do zakresu przedmiotowego ustawy – Prawo budowlane⁸⁷. W związku z ewolucją regulacji prawnej jej zakres ulegał zmianom, decydujący tym samym o rozumieniu tego pojęcia⁸⁸. *De lege lata* należy przyjąć, iż pojęcie procesu budowlanego obejmuje sprawy związane z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektów budowlanych⁸⁹. Wymienione elementy stanowią opis modelowego przebiegu tego procesu, wskazując jego wszystkie możliwe elementy składowe⁹⁰. Zaistnienie procesu budowlanego może również nastąpić wówczas, gdy nie wystąpi któryś ze wskazanych elementów lub elementy wymienione wystąpią w odmiennej kolejności⁹¹.

Przedmiotem wątpliwości w literaturze jest zasadność zaliczenia do zakresu pojęcia procesu budowlanego zagadnienia utrzymania obiektu budowlanego. Uzasadniane jest to tym, iż proces budowlany związany jest wyłącznie z jego uczestnikami tj. inwestorem, inspektorem nadzoru inwestorskiego, projektantem, kierownikiem budowy lub kierownikiem robót. Przyjmuje się w powyższym stanowisku, że „krąg podmiotów zobowiązanych do utrzymania obiektów budowlanych jest rodzajowo inny (właściciel, zarządca) od uczestników

⁸⁴ K. Małyś, *Proces*, s. 25. Inaczej T. Biliński, *Struktura i uwarunkowania współczesnego procesu inwestycyjno-budowlanego*, Przegląd Budowlany 2010, Nr 11, s. 46.

⁸⁵ Pojęcie procesu budowlanego zostało użyte w tytule Rozdz. 3 PrBud „Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego”.

⁸⁶ Pojęcie proces budowy występuje w art. 18 PrBud.

⁸⁷ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 125.

⁸⁸ H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej*. Komentarz, Warszawa 2008, s. 19. Na gruncie PrBud z 1974 r. pojęciem proces budowlany obejmowano, zgodnie z zakresem przedmiotowym ustawy, zagadnienia ustalenia miejsca budowy, projektowania, budowy, utrzymania oraz rozbiórki obiektu budowlanego, por. „Tezy do reformy prawa budowlanego uchwalone przez Komisję Prawa Budowlanego Ministerstwa Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych”, Warszawa 1971, s. 9–10; L. Bar, *Kodeks budowlany*, Warszawa 1978, s. 21.

⁸⁹ S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 25; B. Kurzepa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 80.

⁹⁰ M. Błażewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 17.

⁹¹ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 9.

wymienionych” w ustawie⁹². Przychylając się do uwagi o braku podmiotowego wyróżnienia właściciela i zarządcy obiektu budowlanego w katalogu uczestników procesu budowlanego⁹³, należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca wymienia inwestora. Inwestor jest pojęciem, w zakresie którego pozostaje również właściciel⁹⁴. Właściciel obiektu budowlanego może z kolei zlecić sprawowanie zarządu innemu podmiotowi tj. zarządcy. A zatem niewskazanie tych podmiotów wprost, nie powoduje jednoczesnego braku możliwości zaliczenia do treści pojęcia procesu budowlanego zagadnień z zakresu użytkowania obiektu budowlanego.

W celu wyjaśnienia wątpliwości podmiotowych w zakresie katalogu uczestników procesu budowlanego, należy wyrazić postulat jego rozszerzenia o właściciela i zarządcę. Poza kwestiami podmiotowymi należy zauważyć również, iż wyłącznie użytkowania obiektu budowlanego z treści pojęcia procesu budowlanego, następuje bez przypisania tego elementu innemu pojęciu. Konsekwencją utrzymywania takiego podejścia byłoby stworzenie nowej kategorii pojęciowej, co nie znajduje podstaw empirycznych.

Natomiast pojęcie proces budowy związane jest z tworzeniem obiektu budowlanego⁹⁵. Proces budowy, dotyczy zatem projektowania obiektu budowlanego i wykonywania robót związanych z jego powstaniem⁹⁶. Z punktu widzenia regulacji ustawy – Prawo budowlane pojęcie procesu budowy należy odnosić do zakresu praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego⁹⁷.

Podsumowując należy stwierdzić, iż pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego jest pojęciem charakteryzującym się samodzielnością terminologiczną. Występująca częściowa zgodność w treści tego pojęcia z pojęciami procesu budowlanego i procesu budowy nie jest wystarczająca dla wykazania *signum specificum* tego terminu. Występujące różnice w pełni uzasadniają wysiłki na rzecz rekonstrukcji i funkcjonowania w języku prawniczym pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego⁹⁸.

⁹² Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, s. 252–253.

⁹³ Krytycznie takie rozwiązanie ocenia W. Sz wajdler, Prawa inwestora i osób trzecich, s. 6.

⁹⁴ Zob. S. Jędrzejewski, Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Bydgoszcz 1995, s. 43–45.

⁹⁵ M. Błażewski, Polski proces budowlany, Kraków 2014, s. 18.

⁹⁶ K. Małysa-Sulińska, Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012, s. 23 i powołana tam literatura.

⁹⁷ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Toruń 2004, s. 127.

⁹⁸ Por. Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, s. 9.

Przedstawione powyżej rozumienie tego pojęcia jest podstawą do wyznaczenia granic pola badawczego. W szczególności zaletą użycia pojęcia proces inwestycyjno-budowlany jest zaliczenie w granicach jego treści czynności prawnych związanych z fazą wyboru lokalizacji, należąca do etapu przygotowania inwestycji. W literaturze zwraca się szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia ochrony interesu indywidualnego na tym etapie⁹⁹. W związku z ograniczeniem rozważań do granic wynikających pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego, poza przedmiotem opracowania pozostaną zagadnienia ochrony interesu indywidualnego na etapie użytkowania¹⁰⁰, utrzymania i ewentualnej rozbiórki drogi publicznej.

§ 3. Interes indywidualny w procesie inwestycyjno-budowlanym

W procesie inwestycyjno-budowlanym *ad casum* z różnym nasileniem występują trzy grupy interesów prawnych¹⁰¹. Należą do nich interes indywidualny, publiczny oraz interes osób trzecich. W państwie prawa istnieje konieczność ochrony każdej z tych grup interesów. Regulacja mechanizmów prawnej ochrony interesów w procesie inwestycyjno-budowlanym nie jest dla ustawodawcy zadaniem łatwym. Wyzwaniem legislacyjnym pozostaje właściwa regulacja gwarancjami w zakresie ochrony poszczególnych grup interesów¹⁰². Ochrona interesów w procesie inwestycyjno-budowlanym stanowi także zadanie organów administracji publicznej stosujących prawo. Poziom regulacji prawnej i działalności organów w zakresie jej stosowania, wpływa na ocenę ustawodawcy w kategoriach paradygmatu racjonalności, a organów administracji publicznej w kategoriach legalności i prakseologii podjętych decyzji prawnych¹⁰³. Powyższa ocena dokonywana jest przez adresatów norm oraz przedstawicieli judykatury i doktryny prawa.

⁹⁹ W. Sz wajdler, Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym, Toruń 1993, s. 16.

¹⁰⁰ Por. S. Zwolak, Gl. do wyr. NSA z 17.11.2016 r., II OSK 305/15, SIT 2018, Nr 22, s. 465–480.

¹⁰¹ W. Sz wajdler, Zniesienie instytucji pozwolenia, s. 73–74.

¹⁰² Por. Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, ZNSA 2006, Nr 2, s. 42.

¹⁰³ Por. Z. Niewiadomski, T. Asman, Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora, w: H. Nowicki, W. Sz wajdler (red.), Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego, Toruń 2009, s. 565.