DOI: 10.31648/sp.12655

Sławomir Zwolak
Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej. Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400
s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl

Legitymacja procesowa strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 1539/22*

Wstęp

Glosowany wyrok dotyczy określenia statusu strony postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Możliwość uczestniczenia w charakterze strony w procedurze pozwolenia na budowy jest wynikiem analizy przepisów prawa budowlanego, które odnoszą się regulacji określenia kręgu stron oraz zakresu definicji obszaru oddziaływania obiektu budowlanego. W opracowaniu podjęto rozważania dotyczące podstawy prawnej uczestniczenia w procedurze pozwolenia na budowę i określenia przesłanek potencjonalnego oddziaływania na nieruchomość sąsiednią w kontekście ograniczenia praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich.

Stan faktyczny

Wyrokiem wydanym 2 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2585/21[1] Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej jako WSA) w Warszawie, uwzględniając skargę J.S., uchylił decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 października 2021 r., oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca

* Lex nr 3707610.
[1] Lex nr 3327173.

2021 r. o odmowie uchylenia decyzji ostatecznej tego organu z dnia 20 maja 2020 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej na rzecz R.D. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie szeregowej i przebudowie części dachu istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce w miejscowości W. We wznowionym toku postępowania organy obu instancji oceniły, że nie potwierdziły się twierdzenia skarżącego jakoby przedmiotowa inwestycja objęta pozwoleniem na budowę powodowała zacienianie czy też zalewanie jego nieruchomości w miejscowości W.

Projektowany budynek znajduje się w przepisowej odległości od granicy, a ponadto w odległości 13,86 m od budynku skarżącego i ma wysokość 9,65 m. Wojewoda zaznaczył, że zdaniem organu I instancji projektowany budynek nie wprowadza ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości, której właścicielem jest skarżący, a ponadto wnioskodawca nie przedstawił żadnego dowodu, że planowana inwestycja spowoduje ograniczenia w jej zabudowie, a to oznacza, iż skarżący nie wykazał interesu prawnego, który pozwoliłby za uznanie jej za stronę w postępowaniu w sprawie dotyczącej wydania pozwolenia na budowę. Wojewoda wyjaśnił nadto, że po wstępnej analizie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla, zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta dla tego obszaru, nie zauważył, aby planowana inwestycja mogłaby spowodować brak możliwości zagospodarowania działki skarżącego zgodnie z jego zapisami. Wojewoda powołał się także na treść zasady wolności budowlanej wynikającej z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[2]. Wskazał na związany charakter decyzji o pozwoleniu na budowę – inwestor ma zapewnione uzyskanie pozwolenia na budowę wówczas, gdy przedłożony przez niego projekt budowlany spełnia wymagania określone w art. 35 ust. 1 pr. bud., czyli jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także z wymogami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; projekt zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami techniczno-budowlanymi i kompletny, posiada wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia, opracowania, sprawdzenia, a także wykonany został przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane, legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 pr. bud. W przedmiotowej sprawie wystąpił jedynie interes faktyczny skarżącego, który jest zainteresowany rozstrzygnięciem postępowania, jednak nie może on wykazać, że projektowana inwestycja powoduje bądź spowoduje w przyszłości jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu jej nieruchomości, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Materiał dowodowy zgromadzony

[2] T.j. Dz.U. 2026 r., poz. 524 z późn. zm., dalej jako pr. bud.

w sprawie nie wskazuje na to, aby skarżący posiadał indywidualny interes prawny w przedmiotowym postępowaniu nadzwyczajnym. Wojewoda podkreślił również, że przedmiotowe postępowanie dotyczy oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca 2021 r. pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego. Zaznaczył, że przedmiotowe postępowanie nie ma na celu ponownej oceny projektu budowlanego, a ustalenie, czy skarżącemu przysługiwał status strony w postępowaniu zakończonym decyzją Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca 2021 r. Organ odwoławczy podniósł, że na tym etapie postępowania nie ma podstaw do podważania treści decyzji z 20 maja 2020 r., zezwalającej na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie szeregowej i przebudowę części dachu istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce. Wskazał ponadto na to, że dopiero stwierdzenie, iż zaistniały przesłanki będące podstawą wznowienia postępowania stosownie do art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[3] daje organowi możliwość analizy zaskarżonej decyzji pod względem zgodności z przepisami prawa, jednak biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w opinii Wojewody materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie wskazuje, aby skarżący posiadał indywidualny interes prawny w przedmiotowym postępowaniu. W ocenie Wojewody, nie została spełniona przesłanka z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a zaskarżona decyzja Prezydenta z 9 lipca 2021 r., została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa materialnego i procedury administracyjnej.

Powyższą decyzję skarżący zaskarżył do WSA w Warszawie, który uwzględnił skargę, nie podzielając przedstawionej argumentacji organu. Po pierwsze, działka skarżącego bezpośrednio graniczy z działką, gdzie zaplanowano przedmiotową inwestycję[4]. Po drugie, nie można z podzielić poglądu organów, że w przedmiotowej sprawie mamy właśnie do czynienia z interesem faktycznym skarżącego. Niedopuszczalne jest uzależnianie przymiotu strony wyłącznie od negatywnego oddziaływania inwestycji na prawa osób trzecich czy też od naruszenia ich interesu prawnego[5]. Stroną tego postępowania powinny być zatem nie tylko osoby, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać, nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z prawa budowlanego i przepisów odrębnych[6]. WSA stwierdził, że nie do zaakceptowania jest pogląd, zgodnie z którym zachowanie warunków technicznych projektowanego obiektu budowlanego – i to nie tylko w odniesieniu do odległości obiektu od granicy

[3] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691, dalej jako k.p.a.
[4] Zob. wyrok NSA z 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3286/17, Lex nr 2774524.
[5] Zob. wyrok NSA z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2347/25, Lex nr 2313232.
[6] Zob. wyrok NSA z 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 26/14, Lex nr 2091951.

z sąsiednimi działkami – oznacza, iż właściciel sąsiedniej nieruchomości nie ma interesu prawnego bycia stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.[7].

Wyrok WSA został przez inwestora zaskarżony skargą kasacyjną. NSA, po rozpoznaniu sprawy, uchylił wyrok WSA i oddalił skargę inwestora, uznając za zasadne zarzuty w skardze kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 28 ust. 2 pr. bud. w zw. z art. 3 pkt 20 pr. bud. przez nieustalenie, czy inwestycja (wybudowanie budynku mieszkalnego w zabudowie szeregowej i przebudowa części dachu) oddziałuje na nieruchomość skarżącego w taki sposób, aby można go uznać za stronę postępowania. Zadaniem NSA w przedmiotowej sprawie należało zastosować art. 3 pkt 20 pr. bud., ustalając, czy nieruchomość skarżącego znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu, który ma powstać w ramach planowanej inwestycji. Jak zauważył NSA, zgodnie z art. 28 ust. 2 pr. bud. stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu. Zatem o statusie strony decydują granice obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego, a nie interes faktyczny czy subiektywne odczucia właścicieli nieruchomości sąsiednich. Wynika z tego, że do uznania skarżącego jako strony postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę nie jest wystarczające stwierdzenie, że nieruchomość bezpośrednio graniczy z terenem inwestycji, bowiem dla przyznania przymiotu strony konieczne jest wykazanie, że dana inwestycja wiąże się z ograniczeniem praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich. Z kolei w procedurze zgłoszenia niewielkich obiektów budowlanych, jak stwierdził NSA, nie przewiduje się możliwości uczestniczenia innych podmiotów niż inwestor, nawet gdy obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego wykracza poza granice działki objętej inwestycją.

Ocena stanowiska NSA

Dokonując analizy wyroku NSA, należy najpierw odnieść się do pojęcia strony postępowania administracyjnego, która przede wszystkim kategorią procesową, ponieważ jej pozycja w postępowaniu wynika z wielu różnych przepisów prawa[8]. Postępowanie administracyjne rozciąga się na różne sprawy z zakresu administracji publicznej, dlatego sięgnięcie do prawa budowlanego wskazuje na określony podmiot oraz buduje pojęcie interesu prawnego,

[7] Wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2585/21, Lex 3327173.

[8] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 185.

które jest łącznikiem między sferą stosowania prawa procesowego a prawem materialnym przy wszczęciu postępowania administracyjnego i w jego toku[9]. Zgodnie z art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Wykazanie interesu prawnego po stronie podmiotu skutkuje możliwością przypisania jej statusu strony w celu realizacji dyspozycji z art. 28 k.p.a. Jednak dopiero zbieg dwóch rodzajów regulacji w sferze prawnej wywołuje określony stan prawny, który przyznaje prawo do wystąpienia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Przyjęta konstrukcja w przepisie art. 28 k.p.a została oparta na pojęciu interesu prawnego[10], co w rezultacie oznacza, że stroną postępowania jest ten podmiot, któremu można przypisać uprawnienie do udziału w postępowaniu, przy czym źródło uprawniające do udziału ma charakter procesowy i materialny – procesowy, gdyż tylko osoba uczestnicząca w sprawie może być stroną, a materialny, gdyż musi istnieć przepis prawa, który chroni jej interes pozytywny i negatywny. O charakterze strony nie może decydować jedynie wola osoby zainteresowanej, lecz dwa wymienione kryteria[11]. Elementem kwalifikującym dany podmiot jako stronę postępowania administracyjnego jest posiadanie interesu prawnego w załatwieniu sprawy. Interes prawny jest przesłanką bycia stroną, która podlega na stopniowaniu w tym sensie, że stopień jego ważności czy słuszności nie ma żadnego znaczenia prawnego ani z punktu widzenia posiadania statusu strony, ani z punktu widzenia zakresu uprawnień, z których podmiot legitymujący się takim interesem może korzystać w postępowaniu, ani też z punktu widzenia ochrony takiego interesu. Istotne jest jedynie to, czy taki interes istnieje u danego podmiotu[12]. Wynika z tego, że interes prawny może przejawiać się w prawie do uczestniczenia w postępowaniu jako strona, zaś aktualizować się w razie określonego zachowania się innego podmiotu[13]. Cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkrety, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, ale także przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny[14]. Jego istnienie związane jest z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się z nim legitymuje, stając się tym samym stroną postępowania[15].

---

[9] T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w procesie nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22.

[10] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 184.

[11] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 66.

[12] Z. Kmieciak, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1, s. 19.

[13] Ibidem, s. 27.

[14] A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

[15] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 375.

W postępowaniu administracyjnym interes prawny strony jest oparty o legitymację procesową, którą należy rozpatrywać według norm prawa materialnego[16]. Oznacza to, że podstawą prawną do zaspokojenia określonego interesu prawnego musi być przepis materialnego prawa administracyjnego, który pozwoli odpowiedzieć na pytanie, kto ma interes prawny w określonym postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 28 ust. 2 pr. bud. „stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu", który określany jest w sposób indywidualny dla każdego przypadku na podstawie przepisów odrębnych. Konstrukcja pojęcia strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr. bud. składa się zatem z dwóch elementów, które muszą być jednocześnie spełnione: element podmiotowy ograniczający krąg podmiotów tylko do inwestora, właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządy nieruchomości oraz element przedmiotowy, wymagający, aby nieruchomość znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu, rozumianym zgodnie z definicją legalną umieszczoną w art. 3 pkt 20 pr. bud.[17]

NSA słusznie zauważył, że do ustalenia kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę rozstrzyga przepis art. 28 ust. 2 pr. bud., dlatego że stanowi on wobec regulacji art. 28 k.p.a. *lex specialis*, co oznacza, że stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę jest ten, kto jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, zarządcą nieruchomości pozostającej w obszarze oddziaływania obiektu[18]. Za punkt wyjścia może posłużyć określony sposób rozumowania, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest w każdym przypadku inwestor, który inicjuje realizację danej inwestycji budowlanej. Na tym etapie ustalenie, kto jest inwestorem, nie powinno powodować żadnych trudności, gdyż zawsze będzie to podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę[19]. Natomiast w stosunku do innych podmiotów status strony zależeć będzie od spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek: 1) posiadania tytułu do nieruchomości; 2) nieruchomość ta będzie znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego[20].

W celu ustalenia kręgu stron postępowania trzeba posłużyć się następującymi wskazówkami. Po pierwsze, należy ustalić obszar oddziaływania obiektu i zidentyfikować nieruchomości znajdujące się na danym obszarze. Po drugie, należy zidentyfikować podmioty, które mają tytuł prawny do nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu, pamiętając, że chodzi wyłącznie

---

16 Wyrok NSA z 20 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Rz 847/00, Lex nr 1275550.

17 J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 197.

18 Wyrok NSA z 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2819/20, Lex nr 3120365.

19 K. Szocik, [w:] D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2021, s. 14.

20 D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 241.

o tytuły wskazane w art. 28 ust. 2 pr. bud.[21] O ile nie ma wątpliwości co do źródeł interesu prawnego właściciela oraz użytkownika wieczystego, ponieważ prawa te wynikają z norm prawnych mieszczących się w przepisach Kodeksu cywilnego i ustawie dotyczącej gospodarki nieruchomościami, to jedynie kwestia zarządcy nieruchomości może powodować trudności. Zarządcą nieruchomości może być osoba fizyczna, działająca na zasadach określonych w art. 185–186a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[22]. Z całą pewnością zarządcą w tym znaczeniu będzie podmiot sprawujący tzw. trwały zarząd w rozumieniu art. 43 u,g.n., w imieniu którego działają osoby reprezentujące ten podmioty jako organy lub na podstawie udzielonych pełnomocnictw. W innych przypadkach kwestia uprawnienia podmiotu zarządzającego nieruchomością powinna być rozważana każdorazowo na tle konkretnego stanu faktycznego sprawy. Z doktryny prawa i orzecznictwa sądowego wynika, że status strony może przysługiwać: 1) podmiotowi, któremu nieruchomość została oddana w użytkowanie na podstawie art. 251 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[23]; 2) właścicielowi lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności lub osobie, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, pod warunkiem wykazania własnego interesu prawnego[24]; 3) spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nad mieniem należącym do spółdzielni na podstawie na podstawie art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., o spółdzielniach mieszkaniowych[25]; 4) wspólnocie mieszkaniowej reprezentowanej przez zarząd na podstawie art. 18 i 26 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[26]; 5) zarządcy drogi znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości, na której ma być zrealizowana inwestycja[27].

Jak wynika z powyższego, proces ustalania przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę oparty jest o przepis art. 28 ust. 2 pr. bud., stąd pytanie w kontekście orzeczenia NSA, jak będzie wyglądać określenie strony postępowania w procedurze zgłoszenia robót budowlanych. Otóż w tym przypadku NSA właściwie podniósł, że obecnie obowiązujące przepisy prawa budowlanego nie przewidują możliwości

---

[21] K. Szocik, [w:] D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, op. cit., s. 14.

[22] T.j. Dz.U. 2026 r., poz. 399, dalej jako u.g.n. Zob. też A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Warszawa 2015, s. 50.

[23] T.j. Dz.U. 2025 r., poz. 1071 z późn zm. Zob. WSA w Krakowie z 6 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 853/19, Lex nr 2774707.

[24] Zob. wyrok NSA z 12 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1239/18, Lex nr 3015368.

[25] T.j. Dz.U. 2024 r., poz. 558 z późn. zm. Zob. wyrok NSA z 6 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2096/14, Lex nr 2083419.

[26] T.j. Dz.U. 2026 r. poz. 232. Zob. wyrok NSA z 3 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2208/10, Lex nr 1124179.

[27] D. Sypniewski (red.), op. cit., s. 241–142.

uczestniczenia innych podmiotów niż inwestor, nawet gdy obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego wykracza poza granice działki. Analiza przepisów prawa budowalnego wskazuje na to, że w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia budowy lub innych robót budowlanych stroną tego postępowania jest wyłącznie inwestor. W postępowaniu zgłoszeniowym – w odróżnieniu od postępowania o pozwolenie na budowę – nie ma obowiązku informowania sąsiadów ani innych podmiotów, co oznacza, że nie mogą zostać stronami postępowania. Roboty budowlane realizowane na podstawie zgłoszenia należą do robot o mniejszym znaczeniu i skomplikowaniu oraz wpływie na otoczenie niż te, które są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę[28]. Zgłoszenie budowy lub innych robót budowlanych jest uproszczoną reglamentacji działalności budowlanej[29], która ma sprzyjać szybkości podjęcia przez inwestora określonych czynności budowlanych. W założeniu instytucja zgłoszenia budowlanego odnosi się do takiego katalogu inwestycji podlegających zgłoszeniu z projektem budowlanym, aby nie ingerował w sferę praw właścicieli, użytkowników wieczystych bądź zarządców nieruchomości sąsiadujących z działkami, na których realizowana ma być inwestycja. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „zgłoszenie budowy jako instytucja prawna jest niewątpliwie wystarczająco skutecznym rozwiązaniem w odniesieniu do przedsięwzięć budowlanych o mniej skomplikowanym charakterze i znikomym oddziaływaniu na otoczenie”[30]. W kontekście możliwości uczestniczenia podmiotów innych niż inwestor w procedurze zgłoszeniowej zasadnicze znaczenie ma określenie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego.

NSA w rozpatrywanej sprawie w szczególności podkreślił znaczenie regulacji art. 3 pkt 20 pr. bud., dotyczącego obszaru oddziaływania obiektu na status prawny strony postępowania o pozwolenie na budowę. W świetle aktualnego stanu prawnego obszarem oddziaływania obiektu, zgodnie z art. 3 pkt 20 pr. bud., jest „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu”. Definicja obszaru oddziaływania obiektu budowlanego sugeruje, że jest to jeden z tzw. obszarów specjalnych – terenów, na których obowiązuje specjalny reżim prawny służący realizacji określonych celów społecznych. Na taką interpretację wskazuje sformułowanie, że jest to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, czyli jest on w sposób formalny ustanowiony i istnieje w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego[31]. Z kolei przez

[28] Zob. wyrok NSA z 6 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 307/08, Lex nr 530044.

[29] S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995, s. 87.

[30] Wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 26.

[31] M. Laskowska, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 41.

określenie ograniczenia w zabudowie terenu ustawodawca wyraźnie ujął ograniczenie w otoczeniu obiektu budowlanego. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić na potrzeby każdej konkretnej sprawy przy wzięciu pod uwagę funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego charakterystycznych cech oraz sposobu zagospodarowaniu terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanego zamierzenia[32]. Oznacza to, że obszar oddziaływania inwestycji zależy od indywidualnych cech i parametrów projektowanej inwestycji, a także granic i zagospodarowania nieruchomości w jego otoczeniu. Ustalenie zatem obszaru oddziaływania obiektu musi następować każdorazowo, indywidualnie dla danego obiektu budowlanego[33]. Inaczej rzecz ujmując, pojęcie obszaru oddziaływania obiektu jest rekonstruowane w każdym postępowaniu prowadzonym dla indywidualnych inwestycji[34].

Obszar oddziaływania obiektu może być ograniczony do działki, na której realizowana jest inwestycja, ale również obejmować działki położone w bezpośrednim lub dalszym sąsiedztwie. Ustalenie obszaru oddziaływania obiektu wymaga zidentyfikowania przepisów odrębnych, które wprowadzają potencjalne ograniczenia w zabudowie danego terenu. Przez przepisy odrębne należy rozmieć wszystkie przepisy powszechnie obowiązujące, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie danego terenu[35], w szczególności przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego, ale także przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności[36]. Ponadto przepisami odrębnymi mogą być także: przepisy z zakresu ochrony zabytków, ochrony przyrody, ochrony przeciwpożarowej, prawo wodne, prawo lotnicze, przepisy prawa miejscowego oraz stosowne przepisy wykonawcze do ustaw. Należy zauważyć, że obszar oddziaływania obiektu nie ogranicza się do obszaru, w którym następuje przekroczenie norm lub naruszenie zakazów wskazanych w przepisach odrębnych, bowiem również w stosunku do podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 pr. bud. powinny być stronami postępowania, jeżeli powstanie uzasadnione podejrzenie istnienia wpływu inwestycji na ich nieruchomość, nawet jeżeli oddziaływanie jest dopuszczalne według przepisów odrębnych[37].

---

[32] D. Sypniewski (red.), op. cit., s. 59.

[33] H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 179.

[34] Wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 673/10, Lex nr 750065.

[35] Zob. wyrok NSA z 10 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 3181/18, Lex nr 3232089.

[36] Wyroki NSA: z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1899/13, Lex nr 1481894; z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11, Lex nr 1217437; z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1296/10, Lex nr 1083596; z 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 208/06, Lex nr 340189.

[37] Wyrok NSA z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 3112/20, Lex nr 3110826.

W świetle powyższego definicja zawarta w art. 3 pkt 20 pr. bud. nie wyjaśnia jednak pojęcia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego wprost, lecz zawiera odesłanie do licznych regulacji, wprowadzających szczegółowe wymogi dotyczące odległości w zabudowie terenu. W sytuacji gdy wynikają z nich ograniczenia w zabudowie sąsiednich nieruchomości, należy uznać, że dana nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania zaplanowanego obiektu[38]. Zatem obszar oddziaływania obiektu budowlanego można rozumieć jako obszar ograniczonego użytkowania w postaci otuliny obszaru chronionego przez przepisy odrębne.

Analizując wyrok NSA, należy podkreślić, że przepisy prawa nie przewidują możliwości dokonania zgłoszenia budowy obiektu, którego obszar oddziaływania wykraczałby poza granice działki lub działek, na których został on zaprojektowany. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 pr. bud. podstawą wniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia jest sytuacja, gdy zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. W związku z tym właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany będzie do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia w każdym przypadku, gdy dokonane zgłoszenie będzie ograniczało prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich. Natomiast niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w ustawowo określonym terminie niewątpliwie kończy postępowanie w sprawie wszczętej zgłoszeniem[39].

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych[40] prawidłowe stosowanie przez organ przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. na potrzeby ustalenia kręgu stron postępowania zakłada każdorazowo ustalenie wszystkich przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu i na ich podstawie wyznaczenie terenu w otoczeniu obiektu budowlanego będącego przedmiotem postępowania. Wyznaczenie takiego obszaru następuje z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji budowlanej[41]. Warto dodać, że na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. wskazywanie na prawo

---

[38] R. Dziwiński, *Komentarz do zmian w prawie budowlanym*, „Prawo i Życie" z 16–18 maja 2003 r., s. 3.

[39] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 375.

[40] Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, wydanego już na podstawie aktualnie obowiązującej brzmienia art. 3 pkt 20 pr. bud., wciąż obszar oddziaływania obiektu jest rozumiany szeroko, jak przed nowelizacją prawa budowlanego. Zob. J. Maj, A. Kuna-Kasprzyk, *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023, s. 23 i przywołany tam wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 października 2021 r., sygn. akt II SA/Go 842/21, Lex nr 3264694.

[41] Wyroki NSA z 17 października 2023 r., sygn. akt II OSK 112/21, Lex nr 3634422 i z 1 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 756/20, Lex nr 3513994.

własności co do zasady nie może stanowić podstawy interesu prawnego[42]. Nawet legitymowanie się prawem własności nieruchomości graniczącej z terenem inwestycji nie jest wystarczające do przyjęcia, że jej właściciel powinien być stroną postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. Podobnie nie jest wystarczające też subiektywne odczucie określonego podmiotu do przyjęcia, że jego nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania danego przedsięwzięcia[43]. Dla przyznania przymiotu strony konieczne jest wykazanie, że dana inwestycja wiąże się z ograniczeniem praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich.

Należy w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem NSA, że o statusie strony decydują więc granice obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego, nie zaś interes faktyczny czy subiektywne odczucia właścicieli nieruchomości sąsiednich. O tym, kto oprócz inwestora może być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, nie decyduje pryzmat praw i obowiązków, lecz obszar oddziaływania inwestycji. NSA w przedmiotowej sprawie dość jasno stwierdził, że jeśli projekt budowlany przewiduje zachowanie minimalnych prawnych odległości nowej zabudowy od granicy działki, a także nie powoduje niezgodnego z prawem zacienienia nieruchomości sąsiedniej i nie powoduje zalewania wodami i ściekami na teren działki sąsiedniej, to trudno w tym stanie rzeczy przyznać status strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, gdyż podmiot taki musi jasno wskazać na przesłanki umożliwiające uznanie go za stronę postępowania.

Ponadto komentowany wyrok NSA, oprócz kwestii ustalenia strony postępowania administracyjnego, ma również niebagatelne znaczenie dla inwestora w świetle zaistniałego stanu faktycznego we wznowionym postępowaniu administracyjnym. Z wyroku wynika, że kompetencje organów administracji publicznej we wznowionym postępowaniu administracyjnym nie mogą być szersze niż w postępowaniu właściwym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Oznacza to, że postępowanie wznowieniowe w sprawie zakończonej wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być traktowane jako postępowanie konkurencyjne, mające na celu wyłącznie obalenie wydanej decyzji, negujące całość postępowania i zgromadzonych w nim materiałów[44]. Fakt wznowienia postępowania nie może przyznawać stronie, która nie brała

---

[42] Należy zauważyć, że przepis art. 140 Kodeksu cywilnego może stanowić podstawę do wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, ale tylko gdy przepis materialnego prawa administracyjnego odsyła do uwzględnienia w stosunkach administracyjnoprawnych w zakresie uprawnienia lub obowiązku prawa własności. Zob. wyroki NSA z 21 września 2022 r., sygn. akt II OSK 2407/19, Lex nr 3432539 i z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 346/17, Lex nr 2449251.

[43] Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3365/1, Lex nr 2783387.

[44] S. Zwolak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2253/14*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 1, s. 170.

udziału w postępowaniu bez własnej winy, dodatkowych, nadzwyczajnych uprawnień. Dlatego niezadowolenie właściciela nieruchomości z tego powodu, że na sąsiedniej nieruchomości powstaje inwestycja, nie może powodować przeszkód w jej powstaniu.

Podsumowanie

Podsumowując, należy zgodzić się z wyrokiem NSA, że prawidłowe stosowanie przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. na potrzeby ustalenia kręgu stron postępowania zakłada każdorazowo ustalenie wszystkich przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich nieruchomości. Na podstawie tych przepisów określany jest obszar oddziaływania inwestycji z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji budowlanej. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego i literatury przedmiotu wskazuje na to, że w świetle przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. prawo własności – jako podstawa do bycia stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę – co do zasady nie może stanowić oparcia dla interesu prawnego. W konsekwencji legitymowanie się prawem własności nieruchomości graniczącej z terenem inwestycji nie jest wystarczające do przyjęcia, że jej właściciel powinien być stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Również podstawą do bycia stroną postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę nie będą przesłanki dotyczące jakiekolwiek innego oddziaływania inwestycji na nieruchomości sąsiednie; będą to przesłanki wchodzące w zakres oddziaływania określonego w art. 3 pkt 20 pr. bud., a więc powodujące ograniczenia w zabudowie wynikające z odrębnych przepisów[45].

Wykaz literatury

Adamiak B., Korkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1996.

Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Dziwiński R., *Komentarz do zmian w prawie budowlanym*, „Prawo i Życie" z 16–18 maja 2003 r.

[45] Wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1126/19, Lex nr 3078553; wyrok WSA w Olsztynie z 20 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 149/12, Lex nr 3599011.

Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Branta, Bydgoszcz 1995.
Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, LexisNexis, Warszawa 2012.
Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa, Lubin 1938.
Kmieciak Z., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1.
Laskowska M., *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 5.
Maj J., Kuna-Kasprzyk A., *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w procesie nieprocesowym*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1971.
Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Zwolak S., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2253/14*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 1.

Summary

Legal standing of a party in the proceedings for granting a building permit. Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 November 2023, case No. II OSK 1539/22

Keywords: administrative law, construction law, party to the proceedings, building permit, area of influence of the facility.

The ruling discussed by the Supreme Administrative Court on 22 November 2023 (case No. II OSK 1539/22) concerns the determination of the status of a party to administrative proceedings relating to building permits. The article therefore aims to present the court's considerations in this regard. The Supreme Administrative Court's ruling concludes that, in order to be recognised as a party, it is necessary to demonstrate that the investment in question restricts the rights of owners, perpetual usufructuaries and managers of adjacent properties. The legal basis for party status in building permit proceedings is Article 28, Section 2, in conjunction with Article 3, Item 20 of the Building Law. The scope of the concept of a building's impact area as an area of limited use, protected by separate provisions, is crucial for determining party status.