

III. Z ORZECZNICTWA

SŁAWOMIR ZWOLAK

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2016 r., sygn II OSK 2253/14

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę odbywa się na wniosek inwestora i jeżeli spełni wszystkie rygory ustawowe, to organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego); nie jest także wymagana zgoda sąsiadów. Nie oznacza to jednak, że organ wydający decyzję nie musi brać pod uwagę art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud., chociaż nie musi o tym wyraźnie informować w uzasadnieniu decyzji.

1. Stan faktyczny i prawny

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) wyrokiem z 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2253/14, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej spółki z o.o. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z 30 kwietnia 2014 r., sygn. II SA/Gd 44/14 w przedmiocie uchylenia decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA w Gdańsku¹.

¹ Ustalenia dokonane na podstawie wyroku NSA z 20 V 2016 r., sygn. II OSK 2253/14, LEX nr 2083464.

Przywołany wyrok dotyczył następującego stanu faktycznego. W lutym 2012 r. właściciele nieruchomości sąsiadującej z inwestycją złożyli wniosek o wznowienie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, twierdząc, że bez własnej winy nie brali udziału w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, a jako właściciele działek graniczących z terenem objętym inwestycją, powinni mieć zapewniony w nim czynny udział. Twierdzili też, że planowana inwestycja oddziałuje na ich nieruchomość, m.in. ze względu na dużą różnicę wysokości między ich działkami a działkami inwestora. Po wznowieniu postępowania w kwietniu 2012 r. starosta odmówił uchylenia własnej decyzji z 2011 r. o pozwoleniu na budowę, stwierdzając, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, a uchybienie polegające na pominięciu właścicieli sąsiedniej nieruchomości jako strony w pierwotnym postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę zostało naprawione. Organ, przychylając się do wniosku, ujął ich bowiem jako stronę postępowania. Organ I instancji stwierdził również, że choć decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana bez udziału tych stron, fakt ten nie wpłynął na treść rozstrzygnięcia. Właściciele nieruchomości sąsiadującej z realizowaną inwestycją wnieśli odwołanie od decyzji starosty. Po rozpatrzeniu odwołania wojewoda decyzją z czerwca 2012 r. uchylił zaskarżoną decyzję o pozwoleniu na budowę i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Wobec tego stanu rzeczy wnieśli oni skargę do WSA w Gdańsku.

WSA wyrokiem z 30 kwietnia 2014 r. uchylił zaskarżoną decyzję i określił, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana. WSA podzielił argumenty właścicieli działek graniczących z terenem objętym inwestycją i stwierdził, że w prawidłowo prowadzonym postępowaniu administracyjnym z wniosku o wznowienie postępowania pierwszą czynnością, jaką organ powinien podjąć, jest ustalenie, czy w sprawie wystąpiła przesłanka wznowieniowa. Uznanie, że istotnie ona wystąpiła, otwiera drogę do merytorycznej oceny sprawy administracyjnej. Ta merytoryczna ocena, zdaniem WSA, powinna być szczegółowa, a uzasadnienie decyzji wydanej we wznowionym postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę powinno zawierać takie elementy, jak: (1) badanie, czy projektowana inwestycja nie powoduje jakichkolwiek uciążliwości i utrudnień, które wynikałyby z obowiązujących przepisów prawa, (2) przytoczenie dowodów na tę okoliczność, (3) szczegółowe

odniesienie się do zarzutów podniesionych w podaniu o wznowienie postępowania, (4) analizę rozwiązań zawartych w dokumentacji projektowej, (5) ustalenie, czy projektowana inwestycja nie narusza zasad ochrony prawa własności oraz przepisów „prawa sąsiedzkiego” wynikających z art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego, i inne².

Wyrok WSA został zaskarżony skargą kasacyjną przez inwestora. NSA po rozpoznaniu sprawy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do WSA w Gdańsku do ponownego rozpoznania. NSA w głosowanym wyroku podkreślił przy tym, że uchylenie korzystnej dla inwestora decyzji organu II instancji byłoby zasadne wyłącznie wówczas, gdyby ocena prawna zaskarżonej decyzji dokonana przez sąd I instancji oraz jej uzasadnienie mogły stanowić podstawę do uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę. NSA podkreślił, że w rozpatrywanej sprawie do takich wniosków nie doszedł i nie mógł dojść sąd I instancji, opierając się w swoich rozważaniach wyłącznie na zarzutach zamieszczonych w skardze, co ewidentnie stanowi naruszenie przepisów postępowania, wedle których sąd podejmuje rozstrzygnięcie w granicach sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przepis ten pozwala sądowi na niezależność poglądów i własną obiektywną ocenę prawną zaskarżonego aktu, pozbawioną emocji i zaangażowania w ochronę interesów którejs z stron biorących udział w postępowaniu. NSA podkreślił, że badanie elementów, jakie powinna zawierać decyzja wydana w postępowaniu wznowieniowym, powinna uwzględniać zakres kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej wydającego decyzje o pozwoleniu na budowę, które wynikają z przepisów prawa budowlanego. Tożsamość postępowania wznowieniowego w tej sprawie z postępowaniem zakończonym wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nie pozwala na rozszerzanie ram tego postępowania ponad rozsądną miarę i dopuszczenie wszystkich wniosków dowodowych żądanych przez skarżących. Należy przypomnieć, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę odbywa się na wniosek inwestora i jeżeli spełni wszystkie rygory ustawowe, to organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nie jest także wymagana zgoda sąsiadów. NSA wytknął, że z uzasadnienia zaskarżonego wyroku można by wnosić, że to sąsiedzi są najważniejszą stroną postępowania o pozwolenie na budowę, którym należy wszystko wyjaśniać,

² Wyrok WSA w Gdańsku z 30 IV 2014 r., sygn. II SA/Gd 44/14, LEX nr 1470128.

udowadniać i pytać o zgodę, bo w przeciwnym razie można by ocenić, że zaskarżona decyzja została wydana bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

2. Ocena wyroku NSA

Na tle głosowanego wyroku NSA należy zaznaczyć, że decyzja o pozwoleniu na budowę ma charakter aktu związanego, co przejawia się w tym, że podstawa jej wydania jest tak sformułowana, iż w sytuacji zaistnienia konkretnego stanu faktycznego nie pozostawiał on właściwemu organowi administracji publicznej wyboru co do treści rozstrzygnięcia³. Oznacza to, że w razie spełnienia określonych prawem wymagań właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza: (1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także z wymaganiami ochrony środowiska; (2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; (3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; (4) sprawdzenie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu odpowiednim zaświadczeniem. Przeprowadzana przez organ administracji publicznej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę weryfikacja ma ustalić zgodność z powyższymi wymogami. W szczególności wybudowanie obiektu budowlanego na danym obszarze wiąże się z przeznaczeniem tego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście komentowanego orzeczenia niewątpliwie należy się odnieść do zagadnienia strony w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ustawodawca kwestie strony uregulował w sposób zróżnicowany w zależności od etapu procesu, zarówno korzystając z regulacji art. 28

³ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 94.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm., dalej „pr. bud.”.

Kodeksu postępowania administracyjnego⁵, jak i wprowadzając własne rozwiązania, które mają na celu ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w postępowaniach związanych z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektu budowlanego. Zamysłem ustawodawcy było uproszczenie i przyspieszenie procesu budowlanego⁶. Biorąc pod uwagę pojęcie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego, ustawodawca ogranicza strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę do inwestora, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w tym obszarze⁷. Owo ograniczenie polega na wskazaniu kategorii podmiotów uprawnionych do bycia stroną postępowania oraz na zdefiniowaniu pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, które w założeniu mają ułatwić ustalenie interesu prawnego właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy sąsiednich nieruchomości⁸. Ustalając legitymację strony, art. 28 ust. 2 pr. bud. wprowadza ograniczenia podmiotowe oraz przedmiotowe w stosunku do podmiotów, które spełniają kryteria określone w art. 28 k.p.a. Kryteria podmiotowe ograniczają legitymacje strony do inwestora oraz właściciela, użytkownika wieczystego nieruchomości. Kryterium przedmiotowe polega na wymogu znajdowania się nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu⁹.

W orzecznictwie i doktrynie zawężanie zakresu stron w postępowaniu administracyjnym dotyczącym pozwolenia na budowę stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 28 k.p.a., zgodnie z którą stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie

⁵ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

⁶ Zdaniem E. Radziszewskiego naiwny jest pogląd, że zmniejszenie liczby uczestników zakwalifikowanych jako strony zmniejszy liczbę odwołań i skarg do organów administracji publicznej. Jak zauważa ten autor, taki punkt widzenia jest sprzeczny z zasadą art. 2 Konstytucji RP (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą art. 42 Konstytucji RP, mówiącą o prawie do równego traktowania przez władze publiczne, oraz zasadą art. 77 Konstytucji RP, przyznającą każdemu prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, i zakazującą zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw lub wolności, zob. E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2005, s. 71.

⁷ Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, nr 2, s. 16.

⁸ T. Moll, *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9, s. 67.

⁹ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 269.

albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 28 ust. 2 pr. bud. jest więc niewątpliwie *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 28 k.p.a.¹⁰ Jak jednak zauważają A. Plucińska-Filipowicz i A. Kosicki, wyjątki przewidziane w art. 28 ust. 2 pr. bud. nie powodują całkowitego wyłączenia stosowania art. 28 k.p.a. w zakresie ustalania stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, gdyż przymiot strony nadal jest powiązany z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku określonego podmiotu¹¹. Przepis art. 28 k.p.a. ma zatem fundamentalne znaczenie dla określenia, która z osób wymienionych w art. 28 ust. 2 pr. bud. jest stroną postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę.

Uwzględniając powyższe, nieodzownym elementem na potrzeby analizy głosowanego wyroku NSA jest również problematyka obszaru oddziaływania obiektu budowlanego. Określenie w sposób prawidłowy obszaru oddziaływania obiektu odgrywa bowiem także istotną rolę w odniesieniu do wymogu uzyskania pozwolenia na budowę obiektu budowlanego. W orzecznictwie podkreśla się wyraźnie, że obszar oddziaływania obiektu to nie tylko teren, na którym można odczuć skutki i uciążliwości spowodowane funkcjonowaniem danego obiektu, gdyż nie można oddziaływania faktycznego utożsamiać z oddziaływaniem polegającym na wprowadzeniu ograniczeń prawnych. Tylko osoby, których prawo doznaje ograniczeń ze względu na realizację jakiegoś obiektu, posiadają interes prawny i są stronami postępowania o pozwolenie na budowę danego obiektu¹². Wskazuje się ponadto, że

¹⁰ Należy zwrócić uwagę na fakt, że w jednym z orzeczeń NSA przyjął stanowisko o bezwzględny prymacie k.p.a. nad przepisami szczególnymi, nawet wbrew tym przepisom. Zob. W. Sz wajdler, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 208/06*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, nr 3, poz. 35.

¹¹ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 49. W sprawach z zakresu administracji publicznej, dotyczących np. prawa budowlanego, gminie przymiot strony nie przysługuje, jedynie wyjątkowo, gdy zakres rozstrzygnięcia obejmuje sferę interesu prawnego gminy, przysługuje jej status strony. Zob. wyrok NSA z 15 XI 2000 r., sygn. IV SA 1164/98, LEX nr 53387. Gmina będzie miała legitymację procesową do udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji, gdy wykaże, że jest właścicielem (współwłaścicielem) lub użytkownikiem wieczystym (współużytkownikiem wieczystym) nieruchomości położonych w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego. Zob. C. Kociński, *Pozycja gminy w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 2, s. 17.

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z 24 I 2013 r., sygn. IV SA/Po 1092/12, LEX nr 1274834.

nawet fakt tzw. immisji pośrednich z jednej nieruchomości na inne nie uzasadnia przyznania poszkodowanej tymi niekorzystnymi oddziaływaniami osobie przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr. bud.¹³ Oddziaływanie faktyczne rozumiane jako uciążliwość w korzystaniu z prawa własności nieruchomości nie stanowi bowiem prawnego ograniczenia w sposobie zagospodarowania nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, które warunkuje przyznanie statusu strony. O tym, kto jest stroną postępowania, nie decyduje również subiektywne odczucie danego podmiotu, gdyż interes prawny musi istnieć obiektywnie i wiązać się z takimi ograniczeniami w zagospodarowaniu jego nieruchomości, które w powiązaniu z konkretnym przepisem prawnym przyznają mu przymiot, o którym mowa w art. 28 ust. 2 pr. bud.¹⁴ Należy przy tym zauważyć, że sąsiedztwo nieruchomości względem nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja, nie oznacza, iż zostaną one objęte automatycznie obszarem oddziaływania obiektu. Nie można bowiem postawić znaku równości pomiędzy „sąsiedztwem” a „obszarem oddziaływania obiektu”, które to pojęcie dopiero warunkuje przyznanie statusu strony w postępowaniu budowlanym¹⁵. Jeśli więc nieruchomość sąsiednia znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu zdefiniowanego w art. 3 pkt 20 pr. bud., właścicielowi tej nieruchomości, jej użytkownikowi wieczystemu czy też zarządcy przysługuje status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę danego obiektu. Sama potencjalna, teoretyczna możliwość ograniczeń w sposobie zagospodarowania działki wskutek powstania w sąsiedztwie obiektu budowlanego, bez potrzeby konkretyzowania danego ograniczenia i realności jego powstania, nie wystarcza do zaliczenia jej w obręb oddziaływania inwestycji¹⁶.

Konieczne jest podkreślenie, że obszar oddziaływania obiektu budowlanego wyznaczany jest na podstawie odrębnych przepisów, przez które należy rozumieć nie tylko przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania

¹³ Wyrok NSA z 28 IV 2009 r., sygn. II OSK 12/08, LEX nr 554936.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 28 XII 2012 r., sygn. VII SA/Wa 1045/12, LEX nr 1168912; wyrok WSA w Poznaniu z 24 X 2013 r., sygn. IV SA/Po 851/13, LEX nr 1391078.

¹⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 20 XI 2012 r., sygn. II SA/Bk 497/12, LEX nr 1248694; wyrok WSA w Gliwicach z 29 X 2015 r., sygn. II SA/Gl 413/15, LEX nr 1926644; wyrok NSA z 12 III 2015 r., sygn. II OSK 2089/13, LEX nr 1675933.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 4 II 2015 r., sygn. VIII SA/Wa 507/14, LEX nr 1650210.

przestrzennego, ale także przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności¹⁷. Ponadto przepisami odrębnymi mogą być też: przepisy z zakresu ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawo wodne, prawo lotnicze, przepisy prawa miejscowego oraz stosowne przepisy wykonawcze do ustaw. Fakt, że obiekt budowlany może wprowadzać określone ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, nie oznacza, że jego realizacja będzie niezgodna z tymi przepisami i skutkować będzie brakiem uzyskania na jego realizację pozwolenia na budowę¹⁸. Udział w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego w charakterze stron tego postępowania innych podmiotów niż inwestor nie oznacza bowiem, że niemożliwe będzie uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu i że tym samym dojdzie do ograniczenia prawa do zabudowy nieruchomości.

W kontekście komentowanego wyroku NSA należy zauważyć, że błędne jest rozumowanie prowadzące do wniosku, że o oddziaływaniu obiektu budowlanego można mówić jedynie wówczas, kiedy dojdzie do naruszenia przepisów techniczno-budowlanych. Na tle stanu faktycznego, jakiego dotyczył wyrok, organ odwoławczy pominął jedną istotną kwestię, a mianowicie to, że dla inwestycji niezgodnej z przepisami techniczno-budowlanymi nie powinna zostać wydana decyzja o pozwoleniu na budowę.

W szczególności na tle głosowanego wyroku NSA uwidacznia się kwestia właściwego wyważenia przez organ administracji publicznej interesów inwestora i właścicieli działek sąsiednich w trybie art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud. Rolą współczesnej administracji publicznej jest bowiem umiejętność zbalansowania i wyważenia różnych interesów¹⁹. W przedmiotowej sprawie wyważenie to polega na dokonaniu analizy planowanego zamierzenia budowlanego pod kątem jego wpływu na istniejącą w sąsiedztwie zabudowę (istniejącą lub mogącą powstać zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Równie istotna jest kwestia sposobu zagospodarowania nieruchomości sąsiednich oraz wpływu tego zagospodarowania na możliwość realizacji przez inwestora zabudowy o określonych parametrach względem działek

¹⁷ Wyrok NSA z 17 IV 2014 r., sygn. II OSK 1899/13, LEX nr 1481894; wyrok NSA z 26 VI 2012 r., sygn. II OSK 1613/11, LEX nr 1217437; wyrok NSA z 8 VI 2011 r., sygn. II OSK 1296/10, LEX nr 1083596; wyrok NSA z 28 III 2007 r., sygn. II OSK 208/06, LEX nr 340189.

¹⁸ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, op. cit., s. 49 i n.

¹⁹ Zob. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 33 i n.

sąsiednich. Zdaniem NSA organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę powinien brać pod uwagę art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud., mówiący o poszanowaniu występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, chociaż nie musi o tym wyraźnie informować w uzasadnieniu decyzji. Stosując ten przepis, organ powinien jednak pamiętać, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich nie może być rozumiana w sposób absolutny, gdyż o naruszeniu można mówić jedynie wtedy, gdy zostały naruszone konkretne przepisy²⁰. Ochrona ta powinna opierać się wyłącznie na obiektywnej ocenie dotyczącej przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności wymagań techniczno-budowlanych oraz norm dotyczących budowy i utrzymania obiektów budowlanych²¹. Ponadto winna uwzględniać obowiązek równego traktowania stron, wyrażający się tym, że właściciel nieruchomości powinien powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych²². Właściciel nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu może domagać się poszanowania jego interesów wynikających z prawa do korzystania ze swojej własności, ale tylko w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione i stosownie wyważone²³. Biorąc pod uwagę, że to inwestor jest najważniejszą stroną postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę, w kontekście wyroku NSA nie wydaje się, aby właściciel nieruchomości sąsiedniej mógł blokować bezzasadnie działania inwestora.

Powyższe stanowisko ma niebagatelne znaczenie dla inwestora, jak bowiem zauważył NSA w świetle zaistniałego stanu faktycznego, kompetencje organów administracji publicznej we wznowionym postępowaniu administracyjnym nie mogą być szersze niż w postępowaniu właściwym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Należy zatem wyciągnąć wniosek, że postępowanie wznowieniowe w sprawie zakończonej wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być traktowane jako postępowanie konkurencyjne, mające na celu wyłącznie

²⁰ Wyrok NSA z 14 III 2006 r., sygn. II OSK 643/05, LEX nr 198341; także wyrok NSA z 2 III 2010 r., sygn. II OSK 465/09, LEX nr 577666.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 18 X 2004 r., sygn. IV SA 4878/02, LEX nr 164448.

²² Wyrok NSA z 16 XI 2004 r., sygn. OSK 786/04, LEX nr 151379; także wyrok Sądu Najwyższego z 10 II 2004 r., sygn. IV CK 454/02, LEX nr 175937.

²³ Wyrok NSA z 11 III 2014 r., sygn. II OSK 2474/12, LEX nr 1522466.

obalenie wydanej decyzji, negujące całość postępowania i zgromadzonych w nim materiałów. Fakt wznowienia postępowania nie daje stronie, która nie brała udziału w postępowaniu bez własnej winy, dodatkowych, nadzwyczajnych uprawnień, a obowiązujące przepisy zapobiegają nadmiernym, nieuzasadnionym i niemającym podstaw prawnych żądaniom skarżących. Celem wznowienia postępowania w rozpatrywanej sprawie było wyłącznie sprawdzenie, czy prawidłowo, zgodnie z prawem zostało przeprowadzone postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją, mimo że w tym postępowaniu nie uczestniczyli właściciele nieruchomości graniczącej z inwestycją. Uprawnienia stron, które bez własnej winy nie brały udziału w postępowaniu²⁴, oraz kompetencje organów prowadzących postępowanie wznowieniowe na tej podstawie są takie same jak w postępowaniu, w którym wydano kwestionowaną decyzję.

W związku z tym należy się zgodzić z poglądem wyrażonym w orzeczeniu NSA, że kompetencje organów we wznowionym postępowaniu administracyjnym nie mogą być szersze niż w postępowaniu właściwym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Niezadowolenie właściciela nieruchomości z tego powodu, że na sąsiedniej nieruchomości powstaje inwestycja, nie może przesądzać o tym, że inwestycja nie powstanie, jeżeli jednocześnie brak przeszkód prawnych dla jej powstania.

²⁴ Zob. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.