

Filip Prusik-Serbinowski*

Szczególne definicje strony postępowania w Prawie budowlanym

Special definitions of a party to proceedings in Construction Law

Abstract. According to the provisions of the Code of Administrative Procedure, legal interest constitutes the basis for procedural standing in administrative proceedings. The characteristics of this concept and tool make it a suitable benchmark for determining the subjective scope of most administrative proceedings. When applying this criterion, any entity whose rights and obligations may be affected by the decision concluding the proceedings will be considered a party to the proceedings; conversely, no entity whose legal situation is unaffected by the outcome of the proceedings shall have standing. However, there are certain categories of cases in which the legislator finds it necessary to modify that scope, most often by narrowing it. An example would be in order to expedite the proceedings. This occurs through special provisions that introduce a basis for standing different from the legal interest. Such provisions can be found in Construction Law, among other legislation. This article analyses and assesses those provisions, including an examination of the interpretative doubts arising in the case law of administrative courts and an attempt to resolve these issues. The analysis covers three provisions, each of which modifies the subjective scope of proceedings in a different way to that determined on the basis of the criterion of legal interest. It is possible to distinguish between clarification or direct regulation of the same group of parties that would result from the provisions of the Code, its narrowing, and categorical restriction to only one entity. Each of these regulations should be assessed in terms of precision, legitimacy, purposefulness, and functioning in judicial practice.

Keywords: Construction Law – legal interest – procedural standing – special provision – area of impact

* Jagiellonian University in Kraków, Poland | Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0235-688X>, e-mail: filip.prusik-serbinowski@uj.edu.pl.

Wprowadzenie

Działalność człowieka polegająca na kształtowaniu otaczającej go przestrzeni przez budowę obiektów budowlanych i wykonywanie innych robót budowlanych stanowi jedną z jego podstawowych aktywności, jednakże nie jest obojętna dla środowiska oraz praw i interesów osób żyjących i posiadających nieruchomości w pobliżu danej inwestycji¹.

Jednym z zadań ustawodawcy regulującego proces inwestycyjno-budowlany jest zatem wyważenie interesów splatających się w tym procesie (interesu publicznego, interesu inwestora oraz interesów osób trzecich). Narzędziem służącym osiągnięciu równowagi w tym obszarze są m.in. procedury, w których weryfikowana jest zgodność zamierzenia inwestora z prawem. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma udział w postępowaniach osób, na których prawa i interesy inwestycja może oddziaływać, tak aby mogły one bronić się przed tym wpływem, wykazując ewentualne naruszenia przepisów².

Bez wątplenia jednak udział większej liczby podmiotów w postępowaniu, w tym poprzez konieczność umożliwienia im zapoznania się z dokumentacją, odniesienia do ich argumentów, a przede wszystkim rozpatrywania wnoszonych przez nie środków zaskarżenia, wydłuża proces inwestycyjno-budowlany. Ustawodawca, dążąc zaś do jego przyspieszenia, ogranicza krąg osób uprawnionych do uczestnictwa w postępowaniach dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego. Analizy i oceny wymaga zatem trafność i skuteczność takich rozwiązań oraz ich zgodność z aktami wyższego rzędu.

1. Interes prawny jako podstawa legitymacji strony w postępowaniu administracyjnym

Interes prawny jest jednym z podstawowych pojęć prawa administracyjnego. W nauce traktowany jest jako pojęcie-narzędzie³ służące analizie

¹ Z. Cieślak, F. Serbinowski, *Reglamentacja procesu inwestycyjno-budowlanego w prawie budowlanym*, w: *Institucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji. Tom 2*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 51.

² *Ibidem*, s. 104 i n. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 IV 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, LEX nr 786223.

³ W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 9.

sytuacji prawnej jednostki, a także jej wzajemnej relacji z organem administracji publicznej. Interes prawny jest pojęciem zarówno języka prawniczego, jak i prawnego.

M. Zdyb przedstawił społeczno-polityczne źródło interesu prawnego, wskazując, że „[s]połeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli, konkretnie ustawodawcę, doszło do konkluzji, że istnieje konieczność zabezpieczenia prawnego pewnych interesów jednostkowych, uznając je za uzasadnione, słuszne i godne zabezpieczenia ze społecznego punktu widzenia, opierając swe przekonanie na powszechnie odczuwanej potrzebie, prawidłowościach, prawach i zasadach wyrażających istotę zjawisk, których interes dotyczy. Tworzy się więc konstrukcję interesu, który nie jest interesem konkretnej osoby [...], ale interesem jednostki ujmowanym w kategoriach abstrakcyjnych, ogólnych. [...] Treść interesu prawnego wyraża nieegoistyczne odczucia, potrzeby i wartości, do których one kierują się, ale odczucia, potrzeby i wartości zobiektywizowane, obiektywne oceny ustawodawcy w tym zakresie”⁴.

W języku potocznym interes można zdefiniować jako zależność między osobą a wynikiem jakiejś toczącej się sprawy, polegającą na korzyści, jaką ta osoba może odnieść przy odpowiednim rozstrzygnięciu (rezultacie, wyniku) sprawy⁵. Na potrzeby nauk prawnych interes w ogólności rozumie się jako połączenie potrzeby i korzyści, a więc potrzebę określonego zachowania (działania lub zaniechania) wywołaną chęcią osiągnięcia jakiejś korzyści⁶.

Kluczowe jest jednak pytanie, w jaki sposób interes „zwykły” (faktyczny) staje się interesem prawnym. Otóż dzieje się to wtedy, gdy interes ten znajduje oparcie w normie prawa pozytywnego. O przekształceniu interesu faktycznego w interes prawny przesądzają zatem przepisy prawa materialnego⁷. Co istotne, muszą to być przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w danym postępowaniu, a więc kształtują prawa lub obowiązki jednostki pozostające w związku z rozstrzygnięciem wydawanym w tym postępowaniu⁸. Uznanie określonego interesu

⁴ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 31–32, za: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 73.

⁵ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 102.

⁶ A.S. Duda, op. cit., s. 10 i n. wraz z przywołaną tam literaturą.

⁷ Szeroko: ibidem, s. 74 i n.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 10 XI 1998 r., sygn. akt II SA 844/98, LEX nr 41823.

w normie prawnej powoduje, że zyskuje on także charakter obiektywny, tj. istnieje niezależnie od woli i subiektywnych odczuć jednostki.

Konstrukcja pojęcia interesu prawnego ma pewną właściwość, która czyni go uniwersalnie użytecznym narzędziem do wyznaczania kręgu stron postępowania. Otóż konstrukcja ta powoduje, że jeśli tylko w danym postępowaniu może znaleźć zastosowanie (zostać skonkretyzowany) przepis, który określa prawa lub obowiązki jednostki, to ta jednostka będzie stroną tego postępowania, w wyniku czego będzie mogła korzystać z odpowiednich środków prawnych w celu zapewnienia, że jej prawo lub obowiązek zostaną skonkretyzowane właściwie. Analogicznie – nie będzie stroną postępowania żaden podmiot, którego prawa lub obowiązki w tym postępowaniu nie są kształtowane (nie istnieją prawa, które powinien on móc w tym postępowaniu chronić).

Tę właściwość interesu prawnego dobrze ilustruje stwierdzenie, iż mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby⁹. Interes prawny określa relację między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu a tym, co prawo może mu zagwarantować¹⁰.

Tak rozumiany interes prawny stanowi pojęcie, przy pomocy którego ustala się zakres podmiotowy (krąg stron) postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Przepis ten zawiera bowiem definicję strony postępowania, opartą właśnie na pojęciu interesu prawnego. Przepisy szczególne mogą jednak przewidywać inne definicje i inne kryteria posiadania przymiotu strony w określonego rodzaju postępowaniach. Przykłady takich regulacji zawiera także Prawo budowlane¹².

⁹ Wyrok NSA z 12 VII 2007 r., sygn. akt I OSK 1559/06, LEX nr 385385.

¹⁰ J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609, za: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, s. 75.

¹¹ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 1691), dalej „k.p.a.”. Wprawdzie w przepisie tym mowa o „interesie prawnym lub obowiązku”, jednak za większością przedstawicieli doktryny trzeba przyjąć, że interes prawny jest pojęciem szerokim i zawiera w sobie także pojęcie obowiązku opartego na prawie. Por. G. Łaszczycza, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 180 i n.

¹² Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 418 ze zm.).

Należy jeszcze odnieść się do kwestii tzw. praw refleksowych. Ta niejednoznacznie oceniana w doktrynie koncepcja opiera się na rozróżnieniu strony dysponującej interesem bezpośrednim, wywodzonym z przepisów materialnego prawa administracyjnego, oraz strony dysponującej jedynie interesem pośrednim, której zarówno postępowanie administracyjne, jak i samo rozstrzygnięcie dotyczy w sposób pośredni, decyzja nie rozstrzyga bowiem wprost o jej prawach i obowiązkach, lecz jedynie oddziałuje na te prawa i obowiązki, wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z sytuacją prawną tego podmiotu¹³. Chodzi tu o sytuację, w której przyznanie uprawnień jednemu podmiotowi wywołuje skutek w uprawnieniach drugiego, skąd wynika konieczność zapewnienia mu ochrony procesowej. Interes prawny oparty na prawie refleksowym aktualizuje się zatem dopiero w momencie wszczęcia postępowania zmierzającego do określenia praw lub obowiązków jednostki mającej interes bezpośredni. Należy jednak podkreślić, że interes prawny wynikający z praw refleksowych nie jest interesem „słabszym” od „bezpośredniego” interesu prawnego. Podmiot dysponujący takim interesem jest pełnoprawną stroną postępowania administracyjnego.

Postępowania uregulowane w Prawie budowlanym są klasycznym przykładem sytuacji, w której ważną rolę odgrywają właśnie prawa refleksowe¹⁴. Postępowania te zmierzają bowiem do określenia praw lub obowiązków strony dysponującej bezpośrednim interesem prawnym (inwestora, właściciela, zarządcy obiektu budowlanego), a jednocześnie ich wynik oddziałuje na sytuację prawną innych podmiotów (przede wszystkim właścicieli sąsiednich nieruchomości).

2. Definicja strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę

Pierwszym z przepisów Prawa budowlanego, który modyfikuje krąg stron postępowania administracyjnego, wprowadzając szczególną definicję strony, jest art. 28 ust. 2. Zgodnie z nim stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

¹³ Ibidem, s. 95 wraz z przywołaną tam literaturą i orzecznictwem.

¹⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 81.

Na wstępie przepis ten wprost wskazuje inwestora jako stronę postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Przepisy nie wprowadzają definicji inwestora, jednak w doktrynie i w orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że inwestor to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która przeznaczając środki finansowe na realizację określonej inwestycji budowlanej, a do której obowiązków należy zorganizowanie procesu budowy, w tym zapewnienie sporządzenia projektu budowlanego, uzyskanie pozwolenia na budowę oraz zorganizowanie wykonania i dokonania odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i uprawnieniach budowlanych. Inwestor jest podmiotem, bez którego ani nie może funkcjonować budowa w sensie faktycznym, ani nie może się toczyć postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, gdyż to wyłącznie inwestor jest uprawniony do złożenia inicjującego je wniosku¹⁵.

Nawiązując do poczynionych wcześniej rozważań dotyczących interesu prawnego i praw refleksowych, bez wątplenia można wskazać inwestora jako podmiot dysponujący interesem prawnym bezpośrednim, ponieważ to jego prawa i obowiązki (prawo zabudowy i obowiązki z nim związane) są konkretyzowane w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Ich konkretyzacja i realizacja wpływa zaś na prawa i obowiązki pozostałych podmiotów wymienionych w analizowanym przepisie, tj. właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

O ile „właściciel” i „użytkownik wieczysty” są pojęciami dość jasnymi, o tyle „zarządcę” można zaliczyć do kategorii pojęć niedookreślonych¹⁶. Dla ustalenia treści tego pojęcia nie jest wystarczająca wykładnia językowa, lecz należy odwołać się do uwarunkowań systemowych i dorobku orzecznictwa¹⁷. Zarządcą będzie m.in. jednostka organizacyjna, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd, o którym mowa w art. 43 ust. 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸,

¹⁵ Por. J. Dessoulavy-Śliwiński, *Art. 17, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis oraz wyrok NSA z 8 XI 2017 r., sygn. akt II OSK 2870/16, LEX nr 2407140 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 7 XI 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1059/17, LEX nr 2409624. Odróżnić należy inwestora od wykonawcy – wyrok NSA oz. w Gdańsku z 12 VI 2002 r., sygn. akt II SA/Gd 1862/01, LEX nr 680934.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Krakowie z 17 XI 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1230/11, LEX nr 1152758.

¹⁷ Wyrok NSA z 12 IV 2018 r., sygn. akt II OSK 1395/16, LEX nr 2522291.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1115.

zarządca nieruchomości wspólnej, o którym mowa w art. 18 ust. 1 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹⁹, czy zarządca drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 1 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁰, natomiast kontrowersje budzi możliwość uznania za zarządcę podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości²¹.

Odwołując się do orzecznictwa ukształtowanego przed wprowadzeniem do Prawa budowlanego szczególnej definicji strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, przyjąć można, że również wyznaczając krąg stron tego postępowania na podstawie art. 28 k.p.a., należałoby uwzględnić właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiednich²², a niekiedy także dalej położonych²³ nieruchomości. Interes prawny tych podmiotów wywodzi się z wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 Prawa budowlanego zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich i przepisów szczególnych. Warto jednak zwrócić uwagę na wyrok NSA z 14 kwietnia 2000 r.²⁴, w którym Sąd przyjął, iż wobec braku wykazania tytułu prawnorzeczowego do drogi, sam zarząd nad nią nie był wystarczającą przesłanką do uznania, że gmina posiada interes prawny w sprawie inwestycji zrealizowanej częściowo w pasie tej drogi. O ile zatem art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego obecnie wprost przesądza o legitymacji procesowej zarządcy nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, o tyle na gruncie art. 28 k.p.a. stanowisko to wymagałoby zniuansowania, zarząd może mieć bowiem różne źródło i charakter (trudno jednak zgodzić się z przywołaną wyżej oceną Sądu co do interesu prawnego gminy).

Sedna art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego nie stanowi jednak określenie kategorii tytułów do nieruchomości, z którymi ustawodawca wiąże legitymację procesową w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, lecz wskazanie położenia tych nieruchomości. Mianowicie, mają one znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu.

Początkowo obszar oddziaływania zdefiniowano jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 232.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 889.

²¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 X 2014 r., sygn. akt II SA/Go 599/14, LEX nr 1602300 oraz A. Gliniecki, *Art. 52*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, LEX/el. i powołane tam orzecznictwo.

²² Wyrok NSA z 1 XII 1998 r., sygn. akt IV SA 2214/97, LEX nr 43718.

²³ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z 16 X 1998 r., sygn. akt SA/Rz 1376/98, LEX nr 657522.

²⁴ Sygn. akt IV SA 1888/97, LEX nr 61657.

odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu²⁵. Nowelizacją z 20 lutego 2015 r.²⁶ podjęto próbę doprecyzowania tego przepisu poprzez wskazanie, że chodzi o „ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu”, a nie inne ograniczenia czy uciążliwości²⁷, jednak wydaje się, że zmiana ta nie była wystarczająco jasna i doniosła, w związku z czym nie odniosła zamierzonego rezultatu. Sformułowanie „w tym” wskazuje bowiem, że ograniczenia zabudowy są tylko jednym z rodzajów ograniczeń mających znaczenia na gruncie analizowanego przepisu²⁸. Dopiero nowelizacja z 19 lutego 2020 r.²⁹ przyniosła rzeczywiste doprecyzowanie tego przepisu. Z jego obecnego brzmienia wynika, że tylko ograniczenia w zabudowie (a nie jakiegokolwiek inne) dają podstawę do twierdzenia, że nieruchomości znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy, „[z] uwagi na to, że obszar oddziaływania obiektu jest podstawą ustalania stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę, pojęcie to musi być jednoznaczne. [...] Dlatego też w przepisie pozostanie jedynie wyrażenie «w zabudowie». Ograniczenia w zabudowie są jednoznaczne do ustalenia. Ograniczenia w zabudowie odnoszą się do takiego wpływu na nieruchomości, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które stawiają wprost wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim wymogi dotyczące odległości jednych obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych). Tym samym uznano, że konieczne jest doprecyzowanie definicji obszaru oddziaływania obiektu, aby dostosowana była do materii regulowanej przez Prawo budowlane. Inne formy ograniczenia zagospodarowania terenu niż zabudowa (np. hałas, spaliny) wykraczają poza zakres przedmiotowy Prawa budowlanego”.

²⁵ Art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego w brzmieniu do 27 VI 2015 r.

²⁶ Ustawa z dnia 20 II 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 443).

²⁷ Taki zamiar ustawodawcy wynika z zapisu z posiedzenia Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2710) z 27 X 2014 r.

²⁸ Por. wyrok WSA w Łodzi z 2 VIII 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 467/18, LEX nr 2532575 przywołany zresztą w uzasadnieniu do projektu kolejnej ustawy nowelizującej ten przepis (Sejm RP IX Kadencji, nr druku 121).

²⁹ Ustawa z dnia 19 II 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 471).

Ponownie zatem, nawiązując do ustaleń z wcześniejszej części artykułu, można powiedzieć, że obecne brzmienie definicji obszaru oddziaływania odpowiada założeniu, że legitymację procesową powinny wyznaczać tylko te przepisy, które są w tym postępowaniu stosowane, a więc w przypadku pozwolenia na budowę – przepisy dotyczące zabudowy nieruchomości, a nie innych sposobów korzystania z niej.

Celem oparcia legitymacji procesowej w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę na pojęciu obszaru oddziaływania obiektu, jak również kolejnych zmian definicji tego pojęcia, jest ograniczanie kręgu stron postępowania³⁰. Istotne jest zatem ustalenie, w jaki sposób przepis ten zawęży zakres podmiotowy postępowania, tj. w jakiej sytuacji ustalenie legitymacji procesowej na podstawie regulacji ogólnej art. 28 k.p.a. prowadziłoby do uznania danego podmiotu za stronę, natomiast zastosowanie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego powoduje stwierdzenie, że nie posiada on legitymacji procesowej.

Taką demarkację przeprowadził NSA³¹, zwracając uwagę na skutki wprowadzenia analizowanej szczególnej definicji strony. Jak wskazał Sąd, „[p]ojęcie obszaru oddziaływania obiektu [...] będzie materializować się wówczas, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów inwestycji [...] będą się również konkretyzować odpowiednie wynikające z odrębnych przepisów normy prawa administracyjnego, które będą wytyczać pewną strefę wobec projektowanego obiektu [...]. Wobec braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przepisów, na podstawie których dochodzi do wyznaczenia terenu w otoczeniu obiektu budowlanego, przyjmuje się, że są to powszechnie obowiązujące przepisy prawa wprowadzające ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu, w szczególności przepisy techniczno-budowlane, przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków czy też przepisy prawa miejscowego (zob. wyr. NSA z 12 maja 2022 r., sygn. akt II OSK 1443/19). Niezbędne jest więc wyraźne sprecyzowanie konkretnego przepisu prawa administracyjnego wykluczającego bądź ograniczającego zagospodarowanie działki sąsiedniej w zakresie regulowanym ustawą – Prawo budowlane ze względu na powstanie projektowanej zabudowy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2620/14, z 16 maja 2019 r., sygn. akt II OSK

³⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Sejm IV kadencji, druk nr 493) oraz wyrok WSA w Warszawie z 14 IV 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2313/20, LEX nr 3292568.

³¹ Wyrok NSA z 24 X 2023 r., sygn. akt II OSK 1085/23, LEX nr 3631814.

1655/17). Natomiast pogląd, dopuszczający badanie potencjalnego, ale bliżej nieokreślonego i nieznanego odniesienia w obowiązujących przepisach oddziaływania, prowadziłby do skutków jednoznacznie sprzecznych ze zmianami ustawy – Prawo budowlane dokonanyymi ustawą z dnia 27 marca 2003 r. [...] i powrotu do stanu sprzed tej zmiany, gdy organy administracji architektoniczno-budowlanej przyjmowały co do zasady, że każdy właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na jej budowę [...]. Ustawodawca obecnie jeszcze bardziej zawęził definicję strony takiego postępowania [...]. To uściślenie dotyczy terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia prowadzące się jedynie do zabudowy, a nie szeroko rozumianego zagospodarowania terenu. Podmioty posiadające prawnorzeczowy tytuł do nieruchomości (z reguły sąsiadującej bezpośrednio), która stanowi teren wyznaczony w zasięgu obiektu budowlanego, będą mogły powoływać się wyłącznie na wąsko rozumiane ograniczenie zabudowy zawarte w przepisach odrębnych stanowiących zasadniczo przepisy materialnego prawa administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 34/19)“.

Różnicę między ustaleniem legitymacji procesowej w oparciu o interes prawny oraz obszar oddziaływania można zobrazować na przykładzie jednych z najważniejszych i najczęściej stosowanych przepisów techniczno-budowlanych, tj. przepisów określających odległości między budynkiem a granicą działki³² oraz odległości między budynkami³³. Odległość budynku od granicy działki, w przypadku ściany z oknami lub drzwiami, powinna wynosić nie mniej niż 4 m, a w przypadku ściany z oknami lub drzwiami – nie mniej niż 3 m. Na gruncie art. 28 k.p.a. należałoby przyjąć, że właściciel działki sąsiedniej jest stroną postępowania w sprawie danej inwestycji, niezależnie od tego, w jakiej odległości od granicy działki ta inwestycja ma powstać, ponieważ do zaistnienia interesu prawnego wystarczające jest samo istnienie przepisu prawa materialnego, a nie jego naruszenie. Obowiązek inwestora zastosowania się do tych odległości powoduje zatem powstanie po

³² § 12 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1225), dalej „WT”.

³³ § 13, §60 i §§ 271–273 WT.

stronie właściciela sąsiedniej nieruchomości prawa reflexywnego, stanowiącego źródło interesu prawnego. Uprawnienia strony tego ostatniego pozwalałyby mu kontrolować rzeczywistą zgodność projektowanej inwestycji z analizowanym przepisem. Zastosowanie szczególnej definicji strony wprowadzonej w art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego powoduje zaś, że usytuowanie projektowanego budynku z zachowaniem tych odległości nie stanowi podstawy do wywodzenia legitymacji procesowej właściciela działki sąsiedniej, ponieważ nie powoduje żadnego ograniczenia w zabudowie tej działki – nadal możliwa jest jej zabudowa budynkiem usytuowanym dokładnie w ten sam sposób. Legitymacja procesowa właściciela działki sąsiedniej może się natomiast pojawić np. na gruncie § 273 ust. 1 WT. Jeśli bowiem przedmiotem inwestycji jest budowa budynku magazynowego lub produkcyjnego o maksymalnej gęstości obciążenia ogniowego strefy pożarowej wynoszącego powyżej 4000 MJ/m², to jej realizacja ograniczy możliwość zabudowy działki sąsiedniej w ten sposób, że przy założeniu, że budynek ten będzie usytuowany w zgodnej z § 12 WT odległości 4 m od granicy działki, budynek na działce sąsiedniej będzie musiał zostać usytuowany w odległości co najmniej 16 m od jej granicy, aby zachować wymaganą § 273 ust. 1 WT odległość 20 m od budynku o wskazanej gęstości obciążenia ogniowego.

Podsumowując, art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego modyfikuje (ogranicza) krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Podkreślenia wymaga, że między tym przepisem a art. 28 k.p.a. zachodzi relacja *lex specialis–lex generalis*, co powoduje, że to wyłącznie obszar oddziaływania, a nie interes prawny powinien być podstawą ustalania legitymacji procesowej w tym postępowaniu³⁴.

Jak się wydaje, ograniczenie to nie jest nadmierne i daje się uzasadnić charakterem i przedmiotem postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Stosowanie kryterium interesu prawnego w postępowaniach w sprawach inwestycji budowlanych istotnie może powodować niezwykle szerokie zakreślenie kręgu stron postępowania, w szczególności na podstawie przepisów regulujących odległości, jakie należy zachować, sytuując budynek lub inny obiekt budowlany, skoro samo istnienie takiego przepisu, a nie jego naruszenie, jest źródłem interesu prawnego

³⁴ Por. wyrok NSA z 24 X 2023 r., sygn. akt II OSK 219/21, LEX nr 3688031 oraz S. Zwolak, *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7–8, s. 61.

dla podmiotu dysponującego tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości, względem której ta odległość została określona.

Analizowaną regulację można więc ocenić co do zasady pozytywnie, mając jednak na uwadze, że w praktyce doprowadziła ona nie do ograniczenia sporów prawnych co do inwestycji budowlanych, lecz do ich przeniesienia z poziomu oceny zgodności inwestycji z prawem na poziom oceny legitymacji procesowej podmiotu kwestionującego tę zgodność.

3. Definicja strony postępowania w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę

Proces inwestycyjno-budowlany uwarunkowany jest nie tylko przepisami prawa, ale też czynnikami ekonomicznymi oraz różnego rodzaju sytuacjami faktycznymi, które mogą wpływać na jego przebieg. Te czynniki i sytuacje mogą powodować m.in. chęć rezygnacji jednego podmiotu z realizacji inwestycji i wolę jej kontynuacji przez inny podmiot. Art. 40 Prawa budowlanego umożliwia przeniesienie pozwolenia na budowę na inny podmiot, ułatwiając tym samym przejęcie prowadzenia inwestycji przez nowego inwestora³⁵.

Przeniesienie pozwolenia na budowę następuje w drodze decyzji administracyjnej po spełnieniu warunków określonych w art. 40 ust. 1 Prawa budowlanego. Na podstawie art. 40 ust. 2 i ust. 4 przenieść można także decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu.

W art. 40 ust. 3 ustawodawca przesądził, że stronami postępowania w sprawie przeniesienia są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. W istocie jednak przepis ten nie modyfikuje kręgu stron postępowania w stosunku do art. 28 k.p.a., a jedynie przypieczętowanie rezultatu, do którego powinna doprowadzić prawidłowa wykładnia tego ostatniego przepisu, gdyby znajdował on zastosowanie w postępowaniu w sprawie przeniesienia. Już bowiem przed wprowadzeniem art. 40 ust. 3 Prawa budowlanego NSA doszedł do wniosku, że zmiana inwestora nie

³⁵ O znaczeniu instytucji przeniesienia pozwolenia na budowę dla rynku nieruchomości zob. J. Wszolek, *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjno-budowlanym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2013, nr 22, s. 1249–1260.

wpływa na prawa i obowiązki innych podmiotów niż dotychczasowy i nowy inwestor³⁶. Potwierdzają to zgodnie przedstawiciele doktryny³⁷.

4. Definicja strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie

W postępowaniu mającym za przedmiot prawne zakończenie inwestycji zastosowanie znajduje art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, zgodnie z którym stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor.

Już na pierwszy rzut oka widać, że w porównaniu z art. 28 ust. 2 ograniczenie kręgu stron postępowania przez art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego jest znacznie bardziej kategoryczne i radykalne. Przeanalizować zatem należy racje stojące za wprowadzeniem tego przepisu oraz praktykę jego wykładni.

Analizowany przepis został wprowadzony do Prawa budowlanego tą samą ustawą, co analizowane wcześniej art. 28 ust. 2 i art. 40 ust. 3, tj. Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸. Nie znalazł się on jednak w pierwotnym projekcie rządowym, w związku z czym nie sporządzono do niego uzasadnienia. Został dodany do projektu ustawy podczas prac w komisjach, jednak w zapisach z nich próżno szukać uzasadnienia czy dyskusji na jego temat.

Przedstawiciele doktryny wskazują kilka możliwych motywów, z których jednak żaden nie jest przekonujący. Otóż wskazuje się m.in., że interesy osób trzecich zostały uwzględnione na etapie projektowania (udzielania pozwolenia na budowę), więc nie ma potrzeby uczestnictwa stron poza inwestorem przy oddawaniu obiektu do użytkowania. Argument ten jest bezpodstawny, zważywszy że przedmiotem postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na użytkowanie jest przede wszystkim weryfikacja, czy inwestycja została wykonana

³⁶ Wyrok NSA z 5 III 1999 r., sygn. akt IV SA 1053/97, LEX nr 46648.

³⁷ J. Dessoulavy-Śliwiński, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, op. cit.; A. Ostrowska, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, op. cit.; H. Kisilowska, *Art. 40*, w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2010, LEX/el.; R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Art. 40*, w: *ibidem*, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.

³⁸ Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 718.

zgodnie z pozwoleniem na budowę i zatwierdzonym projektem. Nie jest to pewnik, lecz właściwe główny cel postępowania, ponieważ w toku realizacji inwestycji może dojść do odstępstw od projektu. Skoro tak, to legitymacja procesowa osób trzecich w tym postępowaniu wynika z dokładnie tych samych norm prawa materialnego, z których wynikała w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. O ile bowiem przy udzielaniu pozwolenia na budowę bada się, czy zamierzona inwestycja może powstać, i przesądza, że w takim właśnie, a nie innym kształcie nie będzie naruszać prawa, o tyle udzielając pozwolenia na użytkowanie, organ sprawdza, czy inwestycja powstała w takim kształcie, na jaki udzielono wcześniej zgody. Całkowicie bezpodstawne byłoby założenie, że na etapie realizacji inwestycji nie może już dojść do naruszenia interesów osób trzecich, każda inwestycja bowiem zostanie wykonana zgodnie z pozwoleniem i projektem³⁹.

Podobnym błędem obarczone jest inne potencjalne uzasadnienie, zgodnie z którym udział innych stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie jest potrzebny, ponieważ to organ sprawdza zgodność inwestycji z projektem i pozwoleniem⁴⁰. Taki tok rozumowania prowadzi do oczywiście błędnego wniosku, iż udział jakiegokolwiek strony nie jest potrzebny w zasadzie w żadnym postępowaniu, czy to administracyjnym czy innym, bo przecież to organ (lub sąd) bada i rozstrzyga sprawę i, najwyraźniej, strona nie potrzebuje w tym postępowaniu ochrony prawnej, ponieważ organ (sąd) bez wątplenia rozstrzygnie sprawę zgodnie z prawem. Gdyby tak było, nie byłyby potrzebne żadne regulacje procesowe, a wystarczyłyby regulacje materialne, których konkretyzacja dokonywałaby się aktem niewymagającym przeprowadzenia postępowania, niezawierającym uzasadnienia i niezaskarżalnym.

Wskazuje się także, iż ustawodawca doszedł do wniosku, że tylko inwestor może mieć interes prawny w wydaniu decyzji nadającej mu

³⁹ Por. Z. Kostka, *Art. 59*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, op. cit.

⁴⁰ *Ibidem*. W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 18 II 2011 r., sygn. akt II OSK 2089/10, LEX nr 992510, wskazując, że brak udziału właścicieli sąsiednich nieruchomości w postępowaniu o dopuszczenie do użytkowania nie stwarza zagrożenia dla praw tych osób, ponieważ w postępowaniu tym bada się „tylko” zgodność realizacji obiektu z zatwierdzonym projektem budowlanym. Należy stwierdzić, że co najmniej naiwne, a w rzeczywistości całkowicie pozbawione podstaw, jest twierdzenie, że zapewnienie ochrony praw osób trzecich w procesie projektowania inwestycji gwarantuje ich ochronę w procesie jej realizacji.

prawo użytkowania inwestycji⁴¹. Należy jednak zauważyć, że gdyby tak było, to nie byłoby potrzeby wprowadzenia analizowanego przepisu, ponieważ już z samego art. 28 k.p.a. należałoby wyprowadzić wniosek, iż stroną postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Wniosek ten zaś, jak już wskazano, jest błędny, ponieważ w postępowaniu tym ścierają się po raz drugi, lecz w innym kontekście, te same prawa i interesy, które podlegały ochronie i rozważaniu przy udzielaniu pozwolenia na budowę⁴².

Wydaje się, że motywację do przyjęcia analizowanego przepisu stanowiła przede wszystkim chęć przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego na jego ostatnim etapie. W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że tak daleko idące ograniczenie praw podmiotów innych niż inwestor może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP⁴³.

Wątpliwości dotyczące analizowanego przepisu pojawiają się także w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, w związku z czym sądy podejmują próby złagodzenia wymowy art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Wyróżnić można zasadniczo trzy sytuacje, w których, zdaniem sądów, zastosowanie tego przepisu jest wyłączone, w konsekwencji czego krąg stron należy ustalić w oparciu o art. 28 k.p.a. Mianowicie, ma to miejsce, gdy:

1. w stosunku do inwestycji toczyło się postępowanie w trybie art. 48–51 Prawa budowlanego⁴⁴,
2. kwestionowana jest zgodność z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁵,
3. kwestionowane jest wykonanie inwestycji zgodnie z projektem i pozwoleniem⁴⁶.

⁴¹ Z. Cieślak, *Art. 59*, w: Z. Cieślak, S. Szuster, *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, LEX/el. 2003.

⁴² Zob. wyrok NSA oz. w Katowicach z 1 VIII 2001 r., sygn. akt II SA/Ka 2013/99, LEX nr 655242, w którym w stanie prawnym sprzed wprowadzenia art. 28 ust. 2 i art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego Sąd analizuje na podstawie art. 28 k.p.a. status właścicieli sąsiednich nieruchomości jako stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.); E. Radziszewski, *Art. 59*, w: idem, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.

⁴⁴ Wyrok NSA z 6 X 2020 r., sygn. akt II OSK 1473/18, LEX nr 3090818.

⁴⁵ Wyrok NSA z 15 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2998/12, LEX nr 1586388.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 12 XII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2029/19, LEX nr 3031501.

W tym miejscu należy zauważyć, że okoliczności opisane w punktach drugim i trzecim, choć w orzecznictwie traktowane oddzielnie, zawierają się, a przynajmniej powinny się zawierać, w punkcie pierwszym. Jeśli bowiem inwestycja jest kontynuowana pomimo wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę, albo została wykonana z istotnymi odstępstwami od pozwolenia lub zatwierdzonego nim projektu, zastosowanie mają przepisy art. 50–51 Prawa budowlanego. Wprawdzie niekiedy sądy przyjmują, że dla wyłączenia stosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego wystarczające miałyby być samo kwestionowanie zgodności z prawem pozwolenia na budowę lub zgodności inwestycji z projektem przez osobę domagającą się udziału w postępowaniu⁴⁷, jednak z aprobatą należy odnieść się do poglądu NSA, iż niezbędne jest, aby taki argument miał potwierdzenie w decyzji wydanej w postępowaniu służącym weryfikacji tych kwestii, tj. odpowiednio np. w decyzji stwierdzającej nieważność pozwolenia na budowę albo w decyzji nakładającej obowiązek sporządzenia projektu budowlanego zamiennego z uwagi na zaistnienie istotnych odstępstw od pozwolenia lub projektu⁴⁸. Uznanie, że same twierdzenia potencjalnej strony mogą uzasadniać odmowę zastosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, prowadziłyby do pozbawienia tego przepisu jakiegokolwiek znaczenia normatywnego⁴⁹.

Jakkolwiek docenić należy samą intencję sądów związaną z zapewnieniem osobom trzecim należytej ochrony prawnej⁵⁰, to jednak trzeba zauważyć, że wypracowane w orzecznictwie poglądy nie znajdują oparcia w wykładni art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, a ponadto tylko w niewielkim stopniu rozwiązują napotkany problem, dotyczą bowiem niewielkiej części inwestycji. Wypracowane ograniczenia w stosowaniu

⁴⁷ Np. NSA w wyroku z 24 III 2021 r., sygn. akt II OSK 1384/20, LEX nr 3190544, wskazał, że ocena zarzutów skarżących co do wykonania obiektu niezgodnie z pozwoleniem powinna zostać przeprowadzona w toku postępowania z ich udziałem. Sąd stwierdził, że oddalając skargę na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie (poprzedzonego obowiązkową kontrolą budowy, która nie wykazała istotnych odstępstw od projektu budowlanego), wojewódzki sąd administracyjny pozbawił skarżących możliwości wykazania interesu prawnego.

⁴⁸ Wyroki NSA z: 24 VIII 2022 r., sygn. akt II OSK 2853/19, LEX nr 3509206; 24 VIII 2022 r., sygn. akt II OSK 2854/19, LEX nr 3509266; 22 VIII 2023 r., sygn. akt II OSK 2766/20, LEX nr 3636759; 13 XII 2024 r., sygn. akt II OSK 2795/22, LEX nr 3830494.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 3 IX 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1064/21, LEX nr 3310471.

⁵⁰ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, s. 136.

tego przepisu nie wynikają z jego wykładni językowej (żaden fragment czy sformułowanie zawarte w przepisie nie wskazują na ograniczenia w jego stosowaniu), celowościowej (motywy działania ustawodawcy w tym zakresie nie zostały wyartykułowane w toku procesu legislacyjnego, a jedynym niebudzącym wątpliwości celem przepisu jest ograniczenie kręgu stron postępowania i jego przyspieszenie) ani systemowej⁵¹. Jeśli chodzi o ten ostatni rodzaj wykładni, kwestia wymaga szerszego uzasadnienia.

Otóż nie istnieją żadne racjonalne powody pozwalające twierdzić, że prawa i interesy osób trzecich są lepiej zabezpieczone, gdy inwestycja powstaje i jest oddawana do użytkowania na podstawie pozwolenia na budowę, niż gdy następuje to na podstawie decyzji kończącej postępowanie legalizacyjne lub naprawcze⁵². Są wręcz argumenty wskazujące, że jest odwrotnie. Przyjmując w odniesieniu do decyzji kończących postępowanie legalizacyjne lub naprawcze, analogicznie jak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę, założenie, iż będą one zgodne z prawem, decyzje te w większym stopniu chronią prawa i interesy osób trzecich. Po pierwsze, krąg stron w tych postępowaniach wyznacza się w oparciu o art. 28 k.p.a., a więc jest on szerszy niż w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Po drugie, w praktyce postępowanie legalizacyjne lub naprawcze najczęściej jest prowadzone, gdy inwestycja jest już na zaawansowanym etapie, co oznacza, że po jego zakończeniu pozostaje niewielkie pole do wprowadzenia ewentualnych odstępstw od projektu. W efekcie ciężar weryfikacji zgodności inwestycji z zatwierdzonym projektem w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie, jest w tym przypadku mniejszy. Nie ma zatem żadnych podstaw do twierdzenia, że akurat w tej sytuacji potrzebna jest szersza

⁵¹ NSA w wyroku z 15 V 2014 r., sygn. akt II OSK 2998/12, LEX nr 1586388, stwierdził: „W przypadkach kwestionowania zgodności z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę, art. 59 ust. 7 p.b. wymaga zastosowania wykładni rozszerzającej, wyprowadzając prawo do żądania weryfikacji nie tylko do inwestora, ale również tych, którzy wywodzą ingerencję decyzją o użytkowaniu w konkretny, aktualny interes prawny wywodzony z przepisów p.b. i innych ustaw, w tym ochrony prawa własności”. Należy zauważyć, że nie jest to wykładnia rozszerzająca, gdyż ani całości, ani żadnego fragmentu analizowanego przepisu nie da się „wyłożyć” w taki sposób, aby wyprowadzić z niego, iż o statusie strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie decyduje interes prawny. Jest to więc po prostu niedostatecznie umotywowana odmowa zastosowania przepisu ustawy, wprost ustanawiającego inne kryterium legitymacji procesowej.

⁵² Por. M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, s. 60.

ochrona praw i interesów osób trzecich na etapie oddawania inwestycji do użytkowania.

Konkludując, art. 59 ust.7 Prawa budowlanego znacząco i kategorycznie ogranicza krąg stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, wobec czego w doktrynie podnosi się wątpliwości co do zgodności tego przepisu z Konstytucją RP⁵³. Niezależnie od tego, wypracowane w orzecznictwie rozwiązania mające na celu złagodzenie kategorycznej wymowy przepisu nie mają oparcia w żadnej z metod wykładni prawniczej, a przy tym nie przywracają ochrony prawnej w przypadku inwestycji realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę, podczas gdy to one stanowią większość, a mogą potencjalnie naruszać (ze względu na ewentualne odstępstwa od warunków pozwolenia lub projektu) prawa i interesy osób trzecich w niemniejszym stopniu niż pozostałe inwestycje. Jakikolwiek ograniczenie czy odmowa zastosowania analizowanego przepisu przez sąd administracyjny mogłyby być wyrazem wyłącznie wykładni prokonstytucyjnej czy bezpośredniego stosowania konstytucji, ponieważ żadne inne racje interpretacyjne nie stanowią ku temu przekonującego uzasadnienia.

Podsumowanie

W ramach podsumowania należy odnieść się do charakteru i oceny przeanalizowanych przepisów. Podkreślenia wymaga, że mają one charakter *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. Ma to szczególne znaczenie dla zrozumienia ich funkcji oraz ich prawidłowej wykładni. Bezprzedmiotowe i nieuprawnione jest rozważanie, czy określony podmiot ma interes prawny w sprawie, w której zastosowanie znajduje któryś z przepisów wprowadzających szczególną definicję strony⁵⁴. Funkcją tych przepisów jest bowiem właśnie oderwanie oceny legitymacji procesowej od pojęcia interesu prawnego, a oparcie jej na innym kryterium. Ustawodawca, wprowadzając szczególną definicję strony postępowania w określonej

⁵³ K. Świerk, *Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego*, w: *Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatu. Rzeczywistość a oczekiwania*, pod red. A. Gorgoń-Komor, K. Kwiatkowskiego, K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2024, s. 77 i n.

⁵⁴ Tak, trafnie NSA w wyroku z 8 II 2013 r., syg. akt II OSK 1894/11, LEX nr 1358450. Interes ten oczywiście nadal istnieje, jednak nie ma w sprawie zastosowania norma prawa procesowego, która umożliwiłaby jego ochronę prawną. Por. W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego...*, s. 29–31.

sprawie, decyduje w istocie o tym, że niektóre podmioty nie będą jego stronami, pomimo posiadania interesu prawnego⁵⁵ (art. 40 ust. 3 stanowi tu wyjątek, ponieważ jego treść pokrywa się z rezultatem prawidłowej wykładni art. 28 k.p.a. w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę).

W tym kontekście krytyki wymagają wyrażane najczęściej w sprawach dotyczących pozwolenia na użytkowanie poglądy NSA odwołujące się do pojęcia interesu prawnego bez wcześniejszego wykazania, że pomimo obowiązywania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego podstawą legitymacji procesowej strony w tej sprawie miałyby być właśnie interes prawny⁵⁶.

Konsekwencje wprowadzania szczególnych definicji strony postępowania są daleko idące i mają znaczny wpływ na możliwość ochrony przez jednostkę jej praw, w tym tych wynikających z Konstytucji czy z aktów prawa międzynarodowego. Mimo to pozytywnie należy ocenić art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przewidziany w tym przepisie sposób wyznaczania legitymacji procesowej i wynikające z niego ograniczenia są adekwatne do przedmiotu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Obecne brzmienie przepisu daje szansę na ukształtowanie się stabilnej i jednolitej linii orzeczniczej w kwestii zakresu podmiotowego postępowania w sprawie pozwolenia na budowę⁵⁷.

Większe wątpliwości budzi art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Ograniczenie kręgu stron postępowania wprowadzone przez ten przepis jest bowiem kategoriyczne i nie uwzględnia praw i interesów osób trzecich, które na etapie weryfikacji zgodności inwestycji z pozwoleniem na budowę powinny być chronione w takim samym stopniu jak

⁵⁵ Ibidem, s. 28.

⁵⁶ Np. NSA w wyroku z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 825/11, LEX nr 1083695, w sposób nieuprawniony z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego wyprowadził wniosek, że w postępowaniach związanych z pozwoleniem na budowę podmiot niebędący inwestorem „nie ma interesu prawnego”. Z kolei w wyroku z 8 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1698/15, LEX nr 2277130, NSA uznał, że „mogą wystąpić sytuacje, w których w interesie prawnym innego podmiotu niż inwestor będzie podważanie [...] decyzji o pozwoleniu na użytkowanie”. Otóż sytuacja taka występuje w przypadku większości inwestycji, rzecz jednak w tym, że ustawodawca w art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego uznał, że pomimo to osoby inne niż inwestor nie mają w tej sprawie legitymacji procesowej, ponieważ w wyniku obowiązywania tego przepisu nie jest już ona oparta na kryterium interesu prawnego.

⁵⁷ WSA w Łodzi w wyroku z 4 IV 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 922/24, LEX nr 3862665, zwraca uwagę na problemy wynikające z dotychczasowego rozbieżnego orzecznictwa oraz na konieczność uwzględniania celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy nowelizacji art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, w szczególności poprzez wykluczenie uznawania tzw. immisji za podstawę legitymacji procesowej.

na etapie badania zgodności zamierzenia inwestycyjnego z prawem. Dotychczasowe wysiłki sądów administracyjnych w złagodzeniu jego skutków nie tylko nie znajdują oparcia w jego prawidłowej wykładni, ale także nie prowadzą do umożliwienia osobom trzecich obrony ich praw w zdecydowanej większości spraw.

BIBLIOGRAFIA

- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013
- Cieślik Z., Art. 59, w: Cieślik Z., Szuster S., *Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*, LEX/el. 2003.
- Cieślik Z., Serbinowski F., *Reglamentacja procesu inwestycyjno-budowlanego w prawie budowlanym*, w: *Institucje materialnego prawa administracyjnego. Przegląd regulacji. Tom 2*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2017, s. 113–128.
- Dessoulavy-Śliwiński J., Art. 17, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis.
- Dessoulavy-Śliwiński J., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2024, Legalis.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Gliniecki A., Art. 52, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 9–37.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kisilowska H., Art. 40, w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2010, Lex/el.
- Kostka Z., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Ostrowska A., Art. 40, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2016, Lex/el.
- Radziszewski E., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, Lex/el.
- Świerk K., *Rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego*, w: *Strony postępowań budowlanych w dobie zmian klimatu. Rzeczywistość a oczekiwania*, pod red. A. Gorgoń-Komor, K. Kwiatkowskiego, K. Małysi-Sulińskiej, Warszawa 2024, s. 73–86.
- Wszolek J., *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie inwestycyjno-budowlanym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „*Monitor Prawniczy*” 2013, nr 22, s. 1249–1260.
- Zwolak S., *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 7–8, s. 59–69.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.