

JAKUB ZIĘTY

# Strona i inni uczestnicy postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę w świetle ostatnich zmian ustawowych

## Party and Other Participants in the Procedure for Issuing a Building Permit in the Light of Recent Statutory Changes

### Abstract

The subject of the article is an analysis of the changes in the construction law concerning the parties to the procedure for obtaining a construction permit. The legislator has limited the scope and conditions of recognition as a party to the above procedure. However, due to the need to implement the provisions of EU directives, it was necessary to expand the circle of entities authorised to file appeals or complaints with administrative courts for participants in proceedings on the issue of environmental decisions and ecological organisations. These entities have the status of participants in appeal proceedings with the rights of a party. However, the scope of the allegations in the appeal was limited to non-compliance of the construction permit decision with the issued environmental decision. If the appeal contains other allegations, the second-instance authority must reject or discontinue the proceedings.

**SŁOWA KLUCZOWE:** pozwolenie na budowę, strona postępowania, prawo budowlane

**KEYWORDS:** building permit, party to the proceedings, construction law

JAKUB ZIĘTY – doktor habilitowany nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID – 0000-0002-1243-3394, e-mail: kuboot@gmail.com

Krąg podmiotów, które mogą być stroną lub uczestnikiem postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (decyzja o pozwoleniu na budowę) od wielu lat stanowi przedmiot wypowiedzi doktryny oraz judykatury. W okresie obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>[1]</sup> można było zaobserwować tendencję judykatury do rozszerzającej interpretacji przesłanek podmiotowych i przedmiotowych determinujących uznanie podmiotu za stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Ten sam kierunek przyjmowano w zakresie określenia kręgu uczestników tego postępowania. Pozwalało to z jednej strony na uwzględnienie szerszej ochrony podmiotom uprawnionym do korzystania z nieruchomości w obszarze oddziaływania. Z drugiej natomiast wpływało na wydłużenie czasu postępowania w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca poprzez wprowadzenie terminów ustawowych na wydanie pozwolenia na budowę wpływał na wydłużający się czas postępowań. Kolejnym instrumentem miało stać się ograniczanie kręgu podmiotów, które mogły być stroną postępowania, co jednak nie objęło wskutek konieczności implementacji przepisów unijnych dyrektyw środowiskowych podmiotów, które mają do wniesienia odwołania od decyzji pozwolenia na budowę czy prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Zmiany przepisów p.b. były wprowadzane następującymi aktami normatywnymi: ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>[2]</sup> w odniesieniu do definicji obszaru oddziaływania; ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>[3]</sup> poprzez dodanie w art. 28 p.b. ust. 3a implementującego przepisy dyrektyw unijnych<sup>[4]</sup> nadawała dodatkowe uprawnienia stronom postępowania środowiskowego na gruncie przepisów p.b.; ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie

1 Dz.U. z 2024 r., poz. 725 ze zm. – dalej jako p.b.

2 Dz. U. z 2020 r., poz. 471.

3 Dz. U. z 2021 r., poz. 784.

4 Ustawa ta w zakresie swojej regulacji wdrażała dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, str. 1, Dz. Urz. UE L 124 z 25.04.2014, str. 1, Dz. Urz. UE L 174 z 03.07.2015, str. 44 oraz Dz. Urz. UE L 245 z 25.09.2019, str. 10).

ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw<sup>[5]</sup> w odniesieniu do zmiany art. 28 ust. 4. Zmiany te z jednej strony zawężyły przesłanki przedmiotowe i podmiotowe uznania za stronę postępowania o wydanie pozwolenia na budowę a z drugiej strony rozszerzyły w końcu krąg podmiotów o strony postępowań środowiskowych oraz organizacje ekologiczne przyznając im uprawnienia do składania odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę oraz skarg do sądów administracyjnych, ale jedynie w zakresie niezgodności pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową. Podmioty te uzyskują swoisty status w postępowaniu administracyjnym i sądowno administracyjnym.

Z uwagi na to, że artykuł ma nie tylko praktyczny, ale i badawczy charakter, pożądaną jest wskazanie też badawczych, jakie zostały poddane ocenie przy zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej. Zastosowanie tej metody jako głównej jest uzasadnione charakterem prowadzonych analiz prawnych. W ograniczonym zakresie zastosowano metodę historycznoprawną, ale wyłącznie w celu pokazania zmiany jakie następowały w odniesieniu do przepisów kształtujących przesłanki przedmiotowe i podmiotowe uznania za stronę postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Już w tym miejscu można postawić tezę, że ustawodawca, wprowadzając zmiany w p.b., dążył do ograniczeń podmiotów mogących być stronami tego postępowania. Taki cel został zrealizowany, choć należy uznać, że zmiany w definicji obszaru oddziaływania nieruchomości mogą w dalszym ciągu dawać asumpt do rozszerzania przez sądy kręgu stron, wbrew intencjom ustawodawcy. Kolejną tezę można odnieść do uprawnień stron postępowań środowiskowych oraz organizacji ekologicznych. W tym zakresie jedynie strony postępowania o wydanie decyzji środowiskowej mogą wykonywać uprawnienia do wniesienia odwołania od pozwolenia na budowę oraz składać skargi do sądów administracyjnych w zakresie niezgodności tej decyzji z decyzją środowiskową. Tym samym jeżeli nie była ona wydana, to uprawnienie takie nie powstanie. Zarówno stronom postępowania środowiskowego, jak i organizacjom ekologicznym będzie przysługiwał swoisty status uczestnika postępowania odwoławczego, a także sądownoadministracyjnego. Wątpliwości w tym zakresie powodują zmiany art. 28 p.b. odwołujące się do przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>[6]</sup>.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 443.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm. – dalej jako o.oś.

Mając na względzie powyższe tezy, artykuł został podzielony na części dotyczące następujących zagadnień: celów wprowadzanych z zmian w odniesieniu do przepisów kształtujących pojęcie strony w p.b.; stosunku przepisów ogólnych dotyczących strony w postępowaniu administracyjnym do przepisów p.b. regulujących przesłanki uznania za stronę w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę; strony postępowania o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ust. 2 p.b.; status podmiotów wskazanych w art. 28 ust. 3a i n.; postępowania prowadzonego w oparciu o art. 28 ust. 4 p.b. W podsumowaniu artykułu zostaną zaprezentowane wnioski uzyskane na podstawie przeprowadzonej analizy prezentowanej w poszczególnych częściach.

## 1 | Cele ustawowe zmian wprowadzanych nowelizacjami prawa budowlanego

Celem ustawodawcy wprowadzających zmiany w p.b. było ograniczenie stron postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, przez co miano osiągnąć przyspieszenie czasu wydania organu przez organ tej decyzji. Jednocześnie zmniejszenie stron miało powodować ograniczenie podmiotów które mogłyby kwestionować wydaną decyzję. Ograniczenie podmiotów biorących udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę jest szczególnie widoczne w zmianie definicji obszaru oddziaływania obiektu. Zmiana polega na zastąpieniu sformułowania „wpływu na zagospodarowanie” na „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu”. Poprzez przeniesienie akcentu z kwestii ograniczeń w zagospodarowania nieruchomości na rzecz technicznych aspektów ograniczenia zabudowy spowoduje ograniczenie kręgu podmiotów, które mogą być uznane za strony postępowania o wydanie pozwolenia na budowę<sup>[7]</sup>. Konieczność implementacji

---

<sup>7</sup> Odnośnie obszaru oddziaływania inwestycji przed zmianą odniesienia do „wpływu na oddziaływanie” zob. chociażby: Sławomir Zwolak, „Problematyka obszaru oddziaływania obiektu budowlanego” *Administracja*, nr 4 (2016): 154-165. W zakresie wpływu wprowadzonych zmian w definicji obszaru oddziaływania

przepisów spowodowała wprowadzenie uprawnień do złożenia odwołania stronom postępowań środowiskowych prowadzonych na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zmiana ta rozszerzyła krąg podmiotów biorących udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę o te podmioty, które były uznane za strony postępowania wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach czy organizację środowiskowe. Przy czym podmiotom tym przyznano ograniczony zakres podstaw odwoławczych dotyczący jedynie niezgodności pozwolenia na budowę z warunkami decyzji środowiskowej. Wątpliwy może być status stron postępowania środowiskowego w postępowaniu pierwszo instancyjnym o wydanie pozwolenia na budowę. Nie jest jasne, czy ustawodawca przyznał im status strony tego postępowania, czy w ogóle nie są stroną, a jedynie mają uprawnienie do złożenia odwołania od decyzji na podstawie przesłanek ustawowych w art. 28 p.b. Czy podmioty te posiadają swoisty status uczestnika postępowania pierwszoinstancyjnego jednak bez prawa strony, za wyjątkiem doręczenia decyzji pozwolenia na budowę? Takie podmioty mogłyby być biernymi uczestnikami postępowania pierwszoinstancyjnego, a czynnymi postępowania odwoławczego, ale wyłącznie w zakresie przewidzianym przepisami ustawy. Jedynie więc w tym zakresie miałyby przymiot strony postępowania odwoławczego. Natomiast strony postępowania pierwszoinstancyjnego w przypadku braku złożenia odwołania byłyby uczestnikami postępowania drugoinstancyjnego. W przypadku gdy odwołujący wykroczy poza zakres dopuszczalnego kwestionowania decyzji o pozwoleniu na budowę, takie postępowanie odwoławcze powinno być w zależności od przyjętego poglądu umorzony (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) lub stwierdzenie niedopuszczalności odwołania (134 k.p.a.)<sup>[8]</sup>.

---

inwestycji zob.np.: Artur Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski (Lex/el., 2023), art. 28.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: Piotr M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany* (Lex/el. 2023), art. 138; Wojciech Chróścielewski, „Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5 (2016): 23-35.

## 2 | Strona w postępowaniu administracyjnym a strona w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę

Decyzja o pozwoleniu na budowę jest kluczowa dla całego procesu inwestycyjnego<sup>9</sup>. Co prawda ustawodawca coraz częściej zastępuje pozwolenie na budowę zgłoszeniem lub decyzjami wydawanymi na podstawie przepisów „specustaw”, jednak dalej w najważniejszych inwestycjach to pozwolenie na budowę decyduje o możliwości wykonania zamierzenia przez inwestora. Jest też najdalej idącym sposobem reglamentacji wykonywania robót budowlanych. O charakterze pozwolenia na budowę przesądza ustawodawca wprost w art. 3 pkt 12) p.b., wskazując, że jest do decyzja administracyjna<sup>10</sup>. W konsekwencji postępowanie zmierza do jej wydania jest postępowaniem administracyjnym, które regulują przepisy k.p.a. i p.b., a we wskazanym w tych przepisach zakresie inne regulacje prawne tj. przepisy o.o.ś.

Przepisem ogólnym, określającym krąg podmiotów będących stroną w postępowaniu administracyjnym, jest art. 28 k.p.a. Znajduje on zastosowanie w tych postępowaniach administracyjnych, dla których przepisy szczególne nie określają w inny sposób kręgu podmiotów posiadających status strony. Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną tego postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek<sup>11</sup>. Trudności interpretacyjne przesłanek uznania podmiotu za stronę spowodowały, że w doktrynie prezentowane są dwa stanowiska tzw. subiektywnej i obiektywnej teorii pojęcia strony. W obu nich kluczowa jest interpretacji pojęcia „interes prawny”. Obiektywna teoria legitymacji procesowej strony uzależnia przyznanie określonego podmiotowi prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym od uprzedniego ustalenia interesu

<sup>9</sup> Por. Stanisław Jędrzejewski, *Nadzór budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne* (Poznań: Terra, 2000), 92.

<sup>10</sup> Zob.: Marcin Kopeć, „Stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia na budowę – dopuszczalny zakres badania zdarzeń cywilnoprawnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2023): 153-161.

<sup>11</sup> Szerzej odnośnie pojęcia strony w k.p.a. zob.: Andrzej Wróbel w: Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego* (LEX/el. 2023), art. 28; Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner w: Maciej Wojtuń, Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Lex/el., 2023), art. 28.

prawnego opartego na prawie materialnym. Subiektywna teoria uznaje, że o udziale w postępowaniu w charakterze strony decyduje sam zainteresowany. W konsekwencji wnoszący podanie niezależnie od istnienia podstawy materialnej jest stroną w rozumieniu przepisów o postępowaniu<sup>[12]</sup>. W orzecznictwie preferowana jest teoria obiektywna. Legitymacja strony oparta jest na pojęciu „interesu prawnego”, który musi być własny, indywidualny i oparty na konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego<sup>[13]</sup>. W doktrynie dominujący pogląd wskazuje, że:

Interes prawny powinien być rozumiany jako zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba prawnej ochrony; jest to interes o charakterze osobistym przez to, że jest własny, zindywidualizowany i skonkretyzowany, jest on aktualnie istniejący, a zaspokojenie tego interesu prawnego może nastąpić przez wydanie decyzji administracyjnej. Czyli inaczej mówiąc jeszcze, ten interes prawny, który jest określony w art. 28 k.p.a. jako znamionujący stronę postępowania, musi występować w sprawie, w której właściwy jest organ administracyjny i w której to sprawie organ ten władny jest wydać decyzję administracyjną konkretyzującą prawo nabyte (obowiązek)<sup>[14]</sup>.

Interes prawny w bezpośrednim rozumieniu oznacza interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo<sup>[15]</sup>. Interes prawny, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może wynikać z normy prawa materialnego administracyjnego, lecz również z normy prawa materialnego należącej do innej gałęzi prawa, np. do prawa cywilnego<sup>[16]</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob.: Marek Szubiakowski w: Marek Szubiakowski, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne* (Warszawa: C.H. Beck, 2000), 49.

<sup>13</sup> Por.: wyrok NSA z 3.6.1996 r., II SA 74/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 89; wyrok NSA w Warszawie z 23.4.2002 r., I SA 3153/01, Legalis.

<sup>14</sup> Por. wyrok SN z 11.04.1991 r., III ARN 13/91, LEX nr 528414.

<sup>15</sup> Wróbel w: Jaśkowska, Wilbrandt-Gotowicz, Wróbel, *Komentarz aktualizowany*, art. 28. Warto wskazać, że oparcie interesu prawnego na przepisie prawa powoduje, że interes faktyczny nie może stanowić samoistnej przesłanki uzyskania statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Interes faktyczny jest subiektywnym przekonaniem jednostki o korzyści wynikającej z istniejącego stanu rzeczy, który nie ma oparcia w przepisach prawa. Natomiast interes prawny oznacza istnienie normy prawnej będącej jego podstawą. Por.: wyrok NSA (7) z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, ONSAiWSA 2022/5, poz. 64. W literaturze por.: Kmiecik, Wegner w: Wojtuń, Kmiecik, Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, art. 28.

<sup>16</sup> Zob.: wyrok NSA z 27.7.2022 r., II OSK 1857/19, Legalis.



Powyższe pojęcie strony może znaleźć zastosowanie w definiowaniu strony w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę w takim zakresie, w jakim nie zostało to uregulowane w przepisach p.b. lub z ograniczeniami wynikającymi z tych przepisów oraz przepisów szczególnych<sup>[17]</sup>.

Na gruncie prawa budowlanego ocena legitymacji podmiotu musi być analizowana przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 p.b. Przepis ten stanowi *lex specialis* w odniesieniu do wspomnianego wyżej art. 28 k.p.a.<sup>[18]</sup>. Podstawowym krąg stron postępowania o pozwolenie na budowę reguluje art. 28 ust. 2 p.b. Zgodnie z nim stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, ponieważ postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego lub obowiązku<sup>[19]</sup>. Co do zasady uczestnikami postępowania administracyjnego mogą być na zasadach strony – organizacje społeczne. Jednak w przypadku p.b. ustawodawca jako zasadę zastosował wyłącznie powyższego uprawnienia poprzez art. 28 ust. 3 p.b. Zgodnie z nim do postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę nie stosuje się art. 31 k.p.a. Wyjątek od tego wyłączenia stanowią organizacje ekologiczne. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 3a p.b. m.in. te podmioty mogą być uczestnikami postępowania o pozwolenie na budowę. Taka interpretacja wynika

---

<sup>17</sup> Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Krakowie, w wyroku z 8.9.2023 r., II SA/Kr 615/23, LEX nr 3617069. Zgodnie z nim: „W art. 28 ust. 2 p.b. ustawodawca ograniczył, w porównaniu z regulacją art. 28 k.p.a., zakres podmiotowy postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę przez, z jednej strony, wskazanie kategorii podmiotów uprawnionych do bycia stroną tego postępowania, z drugiej zaś – przez zdefiniowanie pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, które w założeniu miało ułatwić ustalenie interesu prawnego właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy sąsiednich nieruchomości Art. 28 ust. 2 p.b. nie wyeliminował jednak stosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Bez wątplenia bowiem aktualne pozostaje zagadnienie interesu prawnego, gdyż podmioty, które znalazły się w kręgu stron postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę, zostały wyodrębnione na podstawie kryterium ochrony ich interesu prawnego. Interes prawny uprawniający do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony (art. 28 k.p.a.) musi znajdować oparcie w normie prawa materialnego dającej się zastosować w konkretnej sytuacji wobec konkretnego podmiotu prawa; musi być przy tym aktualny i realny.”

<sup>18</sup> Tomasz Gawroński, *Zagadnienia materialno-prawne postępowania w sprawie pozwolenia na budowę* (Lex/el., 2022).

<sup>19</sup> Por.: Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 28; wyrok NSA z 28.03.2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008/1, poz. 12.



z faktu, że do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86g i art. 86h o.o.ś. Określony w art. 28 ust. 2 sposób określenia kręgu podmiotów będących stronami, a także wyłączenie spod niego organizacji społecznych, nie znajdzie zastosowania w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami o.o.ś. (art. 28 ust. 4 p.b.).

Zatem art. 28 p.b., poprzez zastosowanie techniki legislacyjnej polegającej na umieszczeniu w treści poszczególnych jednostek redakcyjnych szeregu odwołań do innych aktów normatywnych, tworzy dość skomplikowaną siatkę legitymacji podmiotu do uznania go za stronę lub uczestnika postępowania o pozwolenie na budowę zarówno na etapie pierwszej instancji, jak i drugiej instancji. Z tego też powodu przesłanki, uznane za stronę pozwolenia na budowę, będą analizowane poprzez przesłanki wskazane w poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 28 p.b.

### 3 | Strona postępowania o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ust. 2 p.b.

Prawo budowlane w art. 28 ust 2 ogranicza krąg podmiotów będących stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym. Pierwsze z nich dotyczy ograniczenia pojęcia strony wyłącznie do: inwestorów, właścicieli, użytkowników wieczystych, zarządców nieruchomości. W przypadku współwłasności czy współużytkowania wieczystego co do zasady status strony będzie samodzielnie przysługiwał każdemu ze współwłaścicieli lub współużytkowników wieczystych<sup>[20]</sup>. Stroną nie będą osoby dysponujące nieruchomością na podstawie stosunków obligacyjnych, tj. najem, dzierżawa<sup>[21]</sup>. Stroną nie

<sup>20</sup> Tak m.in.: Dominik Sypniewski w: Rafał Godlewski, Mikołaj Goss, Jan Góral-ski, Dominik Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), art. 28.

<sup>21</sup> Należy zaznaczyć, że osoby będące najemcami nieruchomości lub, wywodzące swoje uprawnienia do niej na podstawie innych stosunków obligacyjnych mogą być uznane za strony postępowania w sprawie wydania decyzji na podstawie art. 47 p.b. Tym samym ustawodawca na gruncie przepisów p.b. nie tworzy

będą też posiadacze samoistni czy osoby którym przysługują roszczenia do nieruchomości. Z uwagi na tak zakreślony krąg podmiotów wiele wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie budzi kwestia zakresu desygnatowego pojęcia zarządcy nieruchomości. Wśród tych podmiotów wskazuje się: zarządy i zarządców wspólnot mieszkaniowych czy lokalowych; podmioty którym nieruchomość oddano w użytkowanie (art. 251 k.c.)<sup>[22]</sup>; spółdzielnie mieszkaniowe sprawujące zarząd nad mieniem należącym do spółdzielni na podstawie art. 1 ust. 5, 27 ust. 2 ustawy z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>[23]</sup>; zarządcy drogi publicznej znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja<sup>[24]</sup>; trwali zarządcy. Wątpliwości budzi przede wszystkim kwestia kwalifikacji jako zarządców nieruchomości podmiotów uprawnianych na podstawie służebności gruntowych czy osobistych<sup>[25]</sup>. W doktrynie i judykaturze wskazuje się, że status strony nie będzie przysługiwać zarządcy nieruchomości w rozumieniu art. 184a u.g.n.<sup>[26]</sup>.

Uznanie podmiotu za stronę wymaga nie tylko spełnienia przesłanek podmiotowych, ale również przedmiotowych. Te ostatnie odnoszą się do pojęcia obszaru oddziaływania na nieruchomość, które stanowi jednocześnie wyznacznik interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę w dalszym ciągu dotyczy interesu prawnego lub obowiązku wnioskodawcy czy innych podmiotów spełniających warunek przedmiotowy uznania za stronę<sup>[27]</sup>. Wyznaczony przesłankami przedmiotowymi interes prawny w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę będzie indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie i jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania normy prawa materialnego, a orzekać o nim lub go stwierdzać trzeba w postępowaniu

---

zwartego konstrukcyjnie przesłanek uznania podmiotów za strony w postępowaniach wszczynanych na podstawie przepisów p.b. Przesłanki te są uzależnione od podstawy jego wszczęcia.

<sup>22</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 6.12.2019 r., II SA/Kr 853/19, LEX nr 2774707.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 438 ze zm. Zob. też wyrok NSA z 6.05.2016 r., II OSK 2096/14, LEX nr 2083419.

<sup>24</sup> Zob. Kosicki w: *Prawo budowlane*, art. 28.

<sup>25</sup> Zob. wyrok NSA z 21.05.2020 r., II OSK 2906/19, LEX nr 3047223; wyrok WSA w Gliwicach z 18.01.2013 r., II SA/Gl 876/12, LEX nr 1296143.

<sup>26</sup> Sypniewski w: Godlewski, Goss, Góralski, Gunia, Sypniewski, *Prawo budowlane*, art. 28. Zob. też: wyrok NSA z 12.03.2015 r., II OSK 2089/13, LEX nr 1675933.

<sup>27</sup> Por. wyrok NSA z 28.03.2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008/1, poz. 12.

administracyjnym przez wydanie decyzji<sup>[28]</sup>. Obszar oddziaływania obiektu determinowany jest bowiem także interesem prawnym podmiotów, którym przysługuje tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich, z tym że interes ten definiowany jest tu bardziej wąsko niż w ogólnym kodeksowym rozumieniu<sup>[29]</sup>.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 p.b. nieruchomość uprawniająca do uznania za stronę musi znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu, który inwestor wskazał we wniosku o pozwolenie na budowę. Pojęcie to posiada definicję legalną zawartą w art. 3 pkt 20 pr. bud. Zgodnie z nią oznacza on teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Oddziaływanie inwestycji musi być weryfikowane obecnie przez pryzmat istnienia przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie terenu sąsiedniego, a nie jego zagospodarowania<sup>[30]</sup>. Tym samym dotychczasową sprzeczność z zagospodarowaniem zastąpiono ograniczeniami w zabudowie. W doktrynie wskazuje się, że ograniczenia dotyczą takiego wpływu na nieruchomość, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie na tej nieruchomości robót budowlanych z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych<sup>[31]</sup>. Tylko zatem

---

<sup>28</sup> Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 28. Por.: Janusz Borkowski w: Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2008), 231-232.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 30.5.2023 r., VII SA/Wa 408/23, LEX nr 3576793. Zgodnie z tym orzeczeniem „Brak przekroczenia obowiązujących norm nie jest wystarczający do stwierdzenia, że skarżącym nie przysługuje przymiot strony; zaś takie stwierdzenie jednocześnie nie wyklucza, że przedmiotowa inwestycja może w ogólności oddziaływać na nieruchomość skarżących, tym bardziej, że w prawie inwestycyjnym nie ma dla tej oceny znaczenia bezpośrednie sąsiedztwo, lecz to – czy mamy do czynienia z «sąsiednią nieruchomością», które to jest pojęciem szerszym, bo wskazującym na nieruchomości nie tylko bezpośrednio sąsiadujące z inwestycją, lecz także inne, na które może dana inwestycja oddziaływać, np. przez immisję pośrednie, jak hałas i zapylenie”.

<sup>30</sup> Gawroński, *Zagadnienia materialno-prawne*.

<sup>31</sup> Ibidem. Autorzy projektu nowelizacji (Druk nr 121 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw) zwrócili uwagę, że obszarem oddziaływania budowanego obiektu budowlanego aktualnie będzie obszar, w stosunku do którego ten obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych ze względu na wymogi przepisów odnoszące się do zabudowy (a nie ze względu na to, że obiekt wprowadzi jakiegokolwiek subiektywne uciążliwości).

te podmioty, których realizacja obiektu budowlanego inwestora, których nieruchomości rzeczywiście dotknięte zostaną prawnymi ograniczenia w możliwości ich przyszłej zabudowy<sup>[32]</sup>. Taka zmiana oznacza jednocześnie ograniczenie kręgu podmiotów mogących być uznane za strony postępowania w stosunku do poprzedniego stanu prawnego<sup>[33]</sup>.

Do postępowań o pozwolenie na budowę ustawodawca wyłączył stosowanie art. 31 k.p.a. (art. 28 ust. 3 p.b.). Oznacza to, że w tych postępowaniach statusu uczestnika nie mogą uzyskać organizacje społeczne wymienione w powyższym przepisie. Taki status może, być przyznany na podstawie innych przepisów w tym art. 28 ust. 3a p.b.

## 4 | Status podmiotów wskazanych w art. 28 ust. 3a i n.

Ustawą z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw dodano do p.b. art. 28 ust. 3a. Zgodnie z nim w sprawie pozwolenia na budowę, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86g i art. 86h o.o.ś.<sup>[34]</sup> Pierwszy z przywołanych przepisów dotyczy uprawnień do wniesienia odwołania przez określone podmioty. W tym zakresie ustawodawca wymienia dwie grupy podmiotów, tj. organizacje, które prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję; strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym dwóm kategorią podmiotów przysługuje prawo do wniesienia odwołania od wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli decyzję ta poprzedziło wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Odwołanie

<sup>32</sup> Gawroński, *Zagadnienia materialno-prawne*.

<sup>33</sup> Tomasz Gawroński, *Ustalenie stron w postępowaniach administracyjno-budowlanych na tle nowego orzecznictwa sądowo administracyjnego* (Lex/el., 2023).

<sup>34</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm. – dalej jako o.o.ś.

przysługuje w zakresie, w jakim organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 86 pkt 2 o.o.ś. Zakres zarzutów, jakie mogą być podniesione przez odwołującego się, może dotyczyć wyłącznie niezgodności decyzji o pozwoleniu na budowę z decyzją środowiskową. Zakres niezgodności może odnosić się do braku uwzględnienia w postępowaniu postanowień decyzji środowiskowej lub niezgodności pozwolenia na budowę z postanowieniami decyzji środowiskowej. Przy czym dotyczy to tych elementów decyzji środowiskowej, które na podstawie art. 86 pkt. 2 o.o.ś. wiążą inne organy wydające inne decyzje, w tym m.in. pozwolenie na budowę. W konsekwencji organ odwoławczy powinien rozpoznać zarzuty dotyczące wyłącznie kwestii decyzji środowiskowej, a w pozostałej części oddalić jako nie pochodzące od uprawnionego podmiotu. Co ciekawe w odniesieniu do organizacji społecznych można zastanowić się, czy odpowiednio zastosowane odwołanie pozwala na uznanie, że organizacja może być uczestnikiem postępowania pierwszoinstancyjnego. Bowiem z postępowaniu drugoinstancyjnym będzie uczestniczyć na prawach strony jako odwołujący. Taki sam charakter uczestnictwa może być odnoszony do stron postępowania o wydanie decyzji środowiskowej w odniesieniu do ich uprawnień w toku postępowania odwoławczego<sup>[35]</sup>. Jednakże uczestnictwo nie oznacza uprawnienia do określonych działań, jeżeli już uznać, że prawo uczestnika nie ogranicza się jedynie do biernego otrzymywania powiadomień, to składanie wniosków i informacji może dotyczyć zakresu, w jakim przysługuje uczestnikowi prawo do odwołania.

---

<sup>35</sup> Na wątpliwości w zakresie statusu procesowego odwołujących się wskazuje się w literaturze. „Uchwalona 25 lutego 2021 r. ustawa nowelizująca zmienia sytuację, ale nie poprzez zmianę cytowanych wyżej przepisów, czyli nie przez rozszerzenie wprost kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, lecz przez przyznanie prawa do zaskarżania pozwolenia dodatkowym podmiotom: stronom postępowania w sprawie poprzedzającej pozwolenie na budowę decyzji środowiskowej oraz organizacjom ekologicznym (o których mowa poniżej) – dodane nowelizacją art. 86g ust. 1-7 ustawy ooś. Nie jest przy tym jasne, czy osoby uprawnione w ten sposób do zaskarżenia pozwolenia na budowę będą jednocześnie uznawane za strony postępowania w sprawie jego wydania. Z literalnego brzmienia nowych przepisów wynika, że nie – ale trzeba poczekać, w jaki sposób kwestia ta zostanie zinterpretowana w orzecznictwie.” Magdalena Bar, *Analiza prawna regulacji wpływających na ochronę środowiska wprowadzonych przez tzw. specustawy* (Warszawa: WWF Polska, 2021), 45. analiza prawna regulacji (1). pdf. [dostęp: 10.2023].

Uprawnienia do złożenia odwołania przysługują od decyzji o pozwoleniu na budowę także podmiotom, które mogły być uznane za strony postępowań środowiskowych wymagających udziału społeczeństwa. Co do zasady społeczeństwo ma zagwarantowany udział w postępowaniu w tych kategoriach spraw, w których ustawa lub inne przepisy szczególne taką możliwość mu przyznają<sup>[36]</sup>. W tym zakresie ustawodawca w art. 79 ust. 1 o.o.ś. wskazał, że społeczeństwo ma zagwarantowany udział w tych postępowaniach dotyczących określenia uwarunkowań środowiskowych, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Powyższe wynika z implementacji przepisów art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko<sup>[37]</sup>. Tak zakreślony krąg postępowań wymagających udziału społeczeństwa jest w ocenie przedstawicieli doktryny wystarczający. Jeżeli zagrożenie ze strony przedsięwzięcia da się ocenić bez konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, to udział czynnika społecznego nie jest konieczny. W odmiennym przypadku można uznać, że udział ten jest niezbędnym<sup>[38]</sup>. W klasyfikacji o.o.ś. przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z art. 59 tego przepisu, wymaga realizacji następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia

<sup>36</sup> Krzysztof Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Lex/el., 2023), art. 79.

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L Nr 26 z 28.1.2012 r., s. 1, zwanej dalej dyrektywą EIA. KE wskazała, że RP, nie zapewniając organizacjom pozarządowym możliwości wniesienia odwołania i skargi do sądu od decyzji w sprawie zezwolenia na inwestycję, dotyczących pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na budowę oraz koncesji geologicznych, w zakresie ich zgodności z przepisami dyrektywy EIA, lub ograniczając taką możliwość, naruszyła art. 11 ust. 1 i 3 tej dyrektywy. W stanowisku z 8.5.2019 r. Rząd RP uznał, że wymienione przez KE naruszenia wymagają podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych w celu zapewnienia rezultatu, jaki wynika z treści art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy EIA. Rząd RP wskazał w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, że w celu wyeliminowania podniesionych w niej naruszeń, podstawowym i właściwym środkiem będzie zapewnienie stronom postępowania, w tym organizacjom ekologicznym (występującym w sprawie na prawach strony), możliwości zwrócenia się do właściwego organu oraz – na etapie skargi do sądu – o zastosowanie środka tymczasowego w postaci wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wprowadzenie tych zmian było wymagane w związku z wytykiem komisji Europejskiej w sprawie braku wypełnienia obowiązku implementacji przepisów.

<sup>38</sup> Gruszecki, *Komentarz do ustawy*, art. 79.

mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 o.o.ś. Przeprowadzenie oceny w innych przypadkach wymaga przedsięwzięcia oddziałującego na obszar Natura 2000, jeżeli: 1) przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony; 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 o.o.ś. Tym samym podmiot będący stroną tego postępowania może złożyć odwołanie od decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanej na jej podstawie. Odwołanie przysługuje w zakresie, w jakim organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z art. 86 pkt 2. Przepisy umożliwiają wniesienie odwołania od decyzji zezwalającej na inwestycję tylko w sytuacji, gdy przeprowadzono postępowanie z udziałem społeczeństwa, a więc postępowanie w ramach którego doszło do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zgodnie z art. 28 ust. 3a p.b. podmiotem wnoszącym odwołanie od decyzji pozwolenia na budowę może być organizacja ekologiczna<sup>[39]</sup>. Powyższe oznacza, że organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, lub stronie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, służy prawo do wniesienia odwołania od zezwolenia na inwestycję (pozwolenia na budowę), poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu

---

<sup>39</sup> Organizacja ekologiczna chcąc zostać dopuszczona do udziału w postępowaniu lub wnieść skutecznie środek zaskarżenia w instancyjnym postępowaniu administracyjnym czy też sądownoadministracyjnym, musi przedłożyć niezbędne dokumenty określające jej uprawnienia materialnoprawne i procesowe. W przypadku nieprzedłożenia odpowiednich dokumentów organizacja taka powinna być wezwana do uzupełnienia. Niezastosowanie się do tego wezwania skutkuje nieskutecznością określonego środka (wniosku, odwołania, skargi) – zob. wyroki NSA: z 7.07.2015 r., II OSK 2956/13, CBOSA; z 8.07.2015 r., II OSK 2867/13, CBOSA – oddalono skargę kasacyjną; z 8.07.2015 r., II OSK 2868/13, CBOSA – oddalono skargę kasacyjną.



wymagającym udziału społeczeństwa. W postępowaniu odwoławczym organizacja ekologiczna uczestniczy na prawach strony. Jednakże, co warto jest podkreślić, organizacja może uczestniczyć tylko w postępowaniu odwoławczym, nie zaś pierwszoinstancyjnym. Taki wniosek wynika z odpowiedniego stosowania przepisów o.o.ś. oraz wskazania, że w postępowaniu odwoławczym organizacji przysługuje status uczestnika. Wprowadzenie tego postanowienia powoduje, że ograniczenia dotyczy uczestnictwa w postępowaniu odwoławczym i wniesienie odwołania a także w późniejszym czasie ewentualnej skargi do sądu administracyjnego. Przeciwna interpretacja musiałaby oznaczać, że na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego organizacja środowiskowa posiada status strony, a w odwoławczym uczestnika. Taka zmiana statusu co prawda nie jest niedopuszczalna, jednak musi wynikać wprost z przepisów, czego jednak ustawodawca nie wskazał wprost. Ponadto uczestnictwo dotyczy jedynie tych postępowań o pozwolenie na budowę, które były poprzedzone wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody, wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa<sup>[40]</sup>. Co ważne, tak jak w przypadku strony postępowania środowiskowego odwołanie organizacji ekologicznej przysługuje jedynie w zakresie braku zgodności pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową (zarówno zawiera sprzeczne z decyzją środowiskową postanowienia, jak i nie zawiera wskazanych w niej postanowień)<sup>[41]</sup>.

Ustawodawca przewidział możliwość zweryfikowania statusu podmiotu wnoszącego odwołanie od pozwolenia na budowę, który powołuje się w tym zakresie na swój status strony postępowania środowiskowego. Temu służy odwołanie do art. 86h zawarte w art. 28 ust. 3a p.b. Zgodnie z nim organ rozpatrujący odwołanie albo sąd mogą wystąpić do organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w celu ustalenia, czy wnoszącemu odwołanie albo skarżącemu przysługuje przymiot strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wystąpienie, o którym mowa w ust. 1, zawiesza bieg terminu na rozpatrzenie odwołania lub skargi. Uprawnienie do weryfikacji składającego odwołanie jest konieczne w sytuacji, gdy z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wynika krąg osób będących stronami – co może wystąpić chociażby w przypadku korzystania z ogłoszenia jako formy

<sup>40</sup> Grażyna Kuźma, Radosław Tymiec, Anna Kornecka, Jakub Kornecki, Kamil Sielicki, *Prawo budowlane. Komentarz* (Legalis, 2023), art. 28.

<sup>41</sup> Odnośnie interpretacji przepisów środowiskowych, zob.: Anna Barczak, Adrianna Ogonowska, „Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2018): 7-28.

zawiadomienia o postępowaniu<sup>[42]</sup>. Natomiast w sytuacji, gdy krąg ten był ujawniony w dokumentach (np. poprzez wskazanie w sentencji decyzji stron postępowania), nie będzie konieczne złożenie wniosku do organu wydającego decyzje środowiskową w danej sprawie.

Interpretacja tego odwołania wskazuje na dwie kwestie. Po pierwsze stronie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej przysługuje prawo złożenia odwołania od decyzji pozwolenia na budowę bez względu na fakt, czy miała przymiot strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę wynikający z innych przepisów. Ponadto, w postępowaniu odwoławczym, w którym złożyła odwołanie, przysługuje jej status podobny do statusu strony. Co prawda ustawodawca nie charakteryzuje rodzaju uczestnictwa, ale należy przyjąć, że podmioty te są stroną postępowania odwoławczego. Odmienne zatem niż organizacje, którym ustawodawca przyznał status uczestnika postępowania odwoławczego na prawach strony. Strona postępowania o wydanie decyzji środowiskowej będzie zatem stroną postępowania odwoławczego ze wszystkimi uprawnieniami. Podmiotowi temu będzie przysługiwała również skarga do sądu administracyjnego i tutaj będzie ona występowała w charakterze skarżącego decyzję organu drugiej instancji. Uprawnienie do złożenia skargi będzie, jak się wydaje, przysługiwało również w przypadku, gdy podmiot ten nie złoży odwołania od decyzji, a takie odwołanie złoży inna strona lub nie brał on udziału w postępowaniu odwoławczym<sup>[43]</sup>. Warto zaznaczyć, że analizowane uprawnienia, wynikające z art. 28 ust. 3a w zw. z art. 86g i 86h o.o.ś., przysługują jedynie w tych sprawach, gdy pozwolenie na budowę było poprzedzone wydaniem decyzji środowiskowej<sup>[44]</sup>. Po drugie, w sytuacji gdy składający odwołanie

<sup>42</sup> Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 28.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2022 r. sygn. akt. II SA/Rz 1726/21, *legalis*. Zgodnie z nim „Wojewoda wskazał również, że w sprawie została wydana decyzja RDOŚ z dnia [...] lipca 2020 r. stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia „Wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych zlokalizowanych na działkach nr [...], nr [...], nr [...] i nr [...]”. W tym stanie rzeczy skarżąca nie może wywodzić swoich uprawnień legitymacyjnych z art. 28 ust. 3a u.p.b. w zw. z art. 86g i art. 86h ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm. Powołane przepisy umożliwiają wniesienie odwołania od decyzji zezwalającej na inwestycję, tylko w sytuacji, gdy przeprowadzono postępowanie z udziałem społeczeństwa, a więc postępowanie w ramach którego doszło do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”.

nie brał udziału w postępowaniu środowiskowym, ale spełniał przesłanki uznania za stronę, może on złożyć odwołanie od pozwolenia na budowę. Za takim stanowiskiem przemawia uzasadnienie wprowadzenia art. 28 ust. 3a do p.b. Zgodnie z nim, „Odesłania nie wpływają na regulacje przedmiotowych ustaw, z wyłączeniem obowiązków i uprawnień wynikających z przepisów wprowadzonych projektem ustawy w art. 1 do ustawy o.o.s.”. Wskazany wyżej osobom nie przysługiwał status strony, bowiem ich nieruchomości nie podlegają ograniczeniom zabudowy przewidzianej przepisami szczególnymi. Natomiast kwestie zgodności decyzji pozwolenia na budowę z decyzją środowiskową bada organ samodzielnie w postępowaniu. Nawet jeżeli na etapie wydawania pozwolenia na budowę okaże się, że poprzedzająca je decyzja lokalizacyjna została wydana niezgodnie z decyzją środowiskową, to rolą organu architektoniczno-budowlanego, związanego obiema wydanymi decyzjami, jest zapewnienie tej zgodności. W praktyce taka sytuacja skutkować powinna wezwaniem inwestora do przedłożenia prawidłowo wydanej decyzji lokalizacyjnej<sup>[45]</sup>.

Analiza art. 28 ust. 3a p.b. w związku z art. 86g i 86h o.o.s prowadzi do jeszcze jednego wniosku. Jeżeli bowiem ustawodawca przyznał wskazanym w tych przepisach podmiotom uprawnienia do wniesienia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę, to określając w taki sposób zakres uprawnień procesowych jednocześnie odmówił przyznania tym podmiotom korzystania z nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym podmiotom tym nie będzie przysługiwało prawo do wniesienia o stwierdzenie nieważności wydanej decyzji czy wznowienia postępowania w sprawie jej wydania. Można zastanowić się, czy ten sposób implementacji jest prawidłowy. Polski ustawodawca ograniczył, jak się wydaje, uprawnienia tych podmiotów do weryfikacji prawidłowości wydania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy nie mogły lub miały utrudniona możliwość uzyskania informacji o wydanej decyzji i jej zakresie. Ten element jest o tyle istotny, że organizacje ekologiczne czy strony postępowania środowiskowego nie zawsze muszą być informowane o toczącym się postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, bowiem nie muszą spełniać przesłanek chociażby z art. 28 ust. 2 p.b., a w konsekwencji nie być stroną tego postępowania.

---

<sup>45</sup> Przepisów art. 86g nie stosuje się do postępowania w sprawie wydania albo zmiany decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 p.b., w ramach którego jest przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 28.

## 5 | Postępowania prowadzone w oparciu o art. 28 ust. 4 p.b.

Zgodnie z art. 28 ust. 4 p.b. przepisów ust. 2 i 3 wskazanego artykułu nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami o.o.ś. Na podstawie powyższego wyłączenia w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że w sprawach o pozwolenie na budowę we wskazanych okolicznościach (wymagającym udziału społeczeństwa) krąg stron oraz uczestników jest określany na podstawie art. 28 k.p.a. (na zasadach ogólnych)<sup>[46]</sup>. Powoduje to, że istotne znaczenie nabywa nie kwestia obszaru oddziaływania inwestycji, ale interes prawny lub obowiązek podmiotów.

Zastanowienia natomiast wymaga, czy w tych postępowaniach krąg podmiotów, które można uznać za stronę, nie należy określać na podstawie art. 74 ust. 3c i n. u.u.i.ś. nie zaś na podstawie art. 28 k.p.a. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawcą oraz podmiotem, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1 u.u.i.ś. (warianty realizacji inwestycji). Przez obszar oddziaływania rozumie się: 1) przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu; 2) działki, na których w wyniku realizacji, eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, lub 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia

---

<sup>46</sup> Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński w: *Prawo budowlane. Komentarz*. red. Zygmunt Niewiadomski, Tomasz Asman, Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński, Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa, Krzysztof Kucharski, Alicja Plucińska-Filipowicz, Jerzy Siegień (Legalis, 2022), art. 28. Warto zaznaczyć, że autor ten wskazuje na niekonsekwencje ustawodawcy co do celu wprowadzonego wyłączenia. Jeżeli bowiem ustawodawca chciał dopuścić do postępowania o wydanie pozwolenia na budowę organizacje ekologiczne, wystarczające było wskazanie na brak stosowania art. 28 ust. 3 p.b. W tym przypadku organizacje te mogły brać udział na podstawie art. 44 u.u.i.ś. (o.o.ś). Obecna natomiast regulacja powoduje rozszerzenie kręgu podmiotów, które powinny być uznane za stronę postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Podobne stanowisko odnośnie podstawy ustalenia kręgu podmiotów będących stronami prezentuje Kosicki w: *Prawo budowlane*, art. 28.

w zagospodarowaniu nieruchomości zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem. Prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, organ ustala na podstawie wypisu z rejestru gruntów lub innych dokumentów przedłożonych przez wnoszącego podanie. Przepisy te regulują w sposób autonomiczny przedmiotowe i podmiotowe przesłanki uznania podmiotu za stronę. Co więcej, w tym ujęciu interes prawny jest definiowany poprzez obszar oddziaływania.

Wyłączenie art. 28 ust. 2 i 3 p.b. w przypadku postępowań o pozwolenie na budowę wymagających udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami o.o.ś. nie oznacza, że ich stroną będą podmioty spełniające przesłanki z art. 28 k.p.a. Takie podejście byłoby właściwe, jeżeli przyjąć można byłoby ograniczenie podmiotowe i przedmiotowe stron do podmiotów określonych w art. 74 o.o.ś. Wyłączenie art. 28 ust. 3 p.b. powoduje, że w odniesieniu do postępowania o pozwoleniu na budowę zastosowanie znajdzie art. 44 (u.u.i.ś.)<sup>[47]</sup>. Zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 44 u.u.i.ś. organizacje ekologiczne, które powołują się na swoje cele statutowe, i, co potwierdza treść statutu, mogą zgłosić swój udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Warunkiem zatem przesądzającym o prawie organizacji ekologicznych do uczestniczenia w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę na prawach strony jest ustalenie, czy jest to postępowanie wymagające udziału społeczeństwa. Przy czym przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się (zdanie drugie art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.)<sup>[48]</sup>. Zgodnie z art. 44 ust. 4 u.u.i.ś. na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie. W konsekwencji nie każda organizacja społeczna będzie mogła stać się stroną postępowania, ale wyłącznie ta która spełnia warunki wskazanego wyżej przepisu o.o.ś.

## 6 | Skutki przyjętej interpretacji art. 28 p.b. dla postępowania o wydanie pozwolenia na budowę

W przypadku przyjęcia zaproponowanej interpretacji art. 28 p.b. należy uznać, że ustawodawca odmiennie kształtuje krąg podmiotów, które mogą być uznane za stronę postępowania pierwszoinstancyjnego oraz

<sup>47</sup> Dessoulavy-Śliwiński w: *Prawo budowlane. Komentarz*, art. 28.

<sup>48</sup> Kosicki w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 28.

odwoławczego i skargowego. W postępowaniu pierwszoinstancyjnym, w tym w takich które są poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzonym z obowiązkowym udziałem społeczeństwa, do określenia kręgu stron zastosowanie znajdzie art. 28 ust. 2 p.b. Powiększenie zgodnie z art. 28 ust. 3a p.b. kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia odwołania skutkuje jednocześnie uznaniem za stronę postępowania odwoławczego i ewentualnie skargowego, stanowi swoisty wyjątek od zasad określania stron postępowania pierwszoinstancyjnego. Porównywalne jest to do pozycji interwenienta ubocznego w k.p.c., choć z taką modyfikacją, że interwenient uczestniczy w postępowaniu również w pierwszej instancji. Niestety brak określenia formy działu w postępowaniu odwoławczym wprowadza swoistą dualność. Odwołujący, który był lub mógł być uznany za stronę postępowania o środowiskowych uwarunkowaniach, będzie stroną postępowania odwoławczego. Natomiast w przypadku organizacji ekologicznych będzie to status uczestnika.

Kolejną kwestią, na którą wskazano, jest zakres zarzutów, jakie są możliwe do podniesienia przez uprawnionych do złożenia odwołania, będących stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym krąg uprawnionych do odwołania od pozwolenia na budowę może być szerszy niż w strony w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Jest to zgodne z celem dyrektywy, jednak jej interpretacja prowadzi do specyficznych skutków procesowych na tle k.p.a. Przyjmując więc, że odwołującym, posiadającym status wyłącznie strony postępowania odwoławczego lub uczestnika tego postępowania, wpływa to w sposób istotny na możliwości procesowe organu pierwszej instancji przewidziane w k.p.a.

Przy takim stanowisku, uznającym strony postępowania środowiskowego za stronę postępowania odwoławczego lub skargowego, wyłączone są niektóre przepisy k.p.a. W pierwszej kolejności organ pierwszej instancji nie może skorzystać z instytucji samokontroli zawartej w art. 131 k.p.a. Przepis ten dopuszcza samokontrolę w przypadku, gdy odwołanie złożą wszystkie strony postępowania pierwszej instancji. Jeżeli odwołujący nie jest stroną postępowania pierwszoinstancyjnego, to nie zostaną spełnione przesłanki uprawniające do tego typu działania procesowego. W przypadku wniesienia odwołania przez podmioty wskazane w art. 28 ust. 3a p.b. organ pierwszej instancji nie będzie mógł skorzystać w instytucji samokontroli przewidzianej w art. 132 § 1 i 2 k.p.a. Instytucja ta służy bowiem uwzględnieniu odwołania wniesionego przez wszystkie strony. W przypadku odwołującego się na podstawie art. 28 ust. 3a b.p. nie będzie on stroną postępowania pierwszoinstancyjnego, więc nie byłoby możliwe



uwzględnienie go w świetle przywołanego artykułu. Nie będzie zatem dopuszczalne zastosowanie instytucji samokontroli. Natomiast w odniesieniu do postępowania drugoinstancyjnego organ odwoławczy może korzystać ze wszystkich przewidzianych przepisami uprawnień proceduralnych. Dotyczy to zarówno uchylecia decyzji organu pierwszej instancji z uwagi na błędy proceduralne, ale również wydanie decyzji merytorycznej uwzględniającej zarzuty odwołujących, jeżeli dotyczyły one kwestii związania decyzji o pozwoleniu na budowę z decyzją środowiskową.

Wątpliwości może budzić również sytuacja, w której organizacja społeczna lub strona postępowania środowiskowego nie złożyła odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę, ale chce złożyć skargę na decyzję organu drugiej instancji. W mojej ocenie należy uznać, że stronie społecznej oraz stronie postępowania środowiskowego będzie przysługiwało prawo skargi do sądu administracyjnego nawet w przypadku, gdy nie złoży odwołania. Takie stanowisko jest zgodnie z celem wskazanej wyżej dyrektywy. Co więcej, pozwala na weryfikację decyzji organu drugiej instancji w zakresie jej zgodności z decyzją środowiskową.

## 7 | Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz wynika, że znowelizowane przepisy prawa budowlanego w szczególności art. 28 p.b. ograniczyły krąg podmiotów będących stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Nowelizacja natomiast wprowadziła możliwość uznania za uprawnionych do złożenia odwołania i skargi na decyzję organu dwuinstancyjnego strony postępowań środowiskowych a także organizacje ekologiczne. Tym samym wraz z ograniczeniem stron postępowania nastąpiło rozszerzenie jego uczestników, uprawnionych do składania odwołań i skarg do sądów administracyjnych. Warto wskazać, że uprawnienia te przysługują jedynie w przypadku, gdy była wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W przeciwnym wypadku wskazane wyżej podmioty nie będą mogły skorzystać z przyznanych im uprawnień szczególnych. Zakres zarzutów, jakie mogą być podnoszone, zostały ograniczone wyłącznie do kwestii zakresu związania decyzji o pozwoleniu na budowę z decyzją środowiskową. W konsekwencji podnoszone mogą być tylko zarzuty odwołujące się do naruszenie postanowień decyzji środowiskowej lub braku ujęcia jej



postanowień. W przypadku innych zarzutów nie powinny być one uwzględnione. W przypadku gdy odwołanie będzie wykraczać poza ustawowy zakres zarzutów, nie będzie wszczynać postępowania odwoławczego. Organ odwoławczy będzie – w zależności od etapu – odmówić wszczęcia postępowania odwoławczego lub je umorzyć. Podmioty, którym nadano możliwości złożenia odwołania oraz skargi i przyznano przymiot uczestnika na prawach strony postępowania skargowego czy odwoławczego, nie będą w dalszym ciągu stroną postępowania pierwszoinstancyjnego. Problemem będzie sytuacja, w której organ pierwszej instancji uwzględni odwołanie podmiotów uznanych za strony odwołania pierwszoinstancyjnego.

Można więc uznać, że ustawodawca w części jedynie zrealizował zakładany cel wprowadzania kolejnych nowelizacji. Ograniczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego pojęcia strony doprowadzi do zawężenia podmiotów biorących udział w postępowaniu do wnioskodawcy i pozostałych stron. Jednakże musi się on liczyć z tym, że dokonana redefinicja obszaru oddziaływania w dalszym ciągu może zachęcać do rozszerzającej interpretacji. Jej skutkiem może być powrót do szerszego ujmowania podmiotów spełniających kryteria uznania za stronę postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Jednocześnie zwiększono liczbę potencjalnych uczestników tego postępowania, co może skutkować wydłużeniem procesu uzyskiwania pozwolenia na budowę. Tym samym implementacja przepisów dyrektywy środowiskowej powoduje, że ograniczenie czasu wydawania pozwoleń na budowę może nie nastąpić.

## Bibliografia

- Adamiak Barbara, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Bar Magdalena, *Analiza prawna regulacji wpływających na ochronę środowiska wprowadzonych przez tzw. specustawy*. Warszawa: WWF Polska, 2021.
- Barczak Anna, Adrianna Ogonowska, „Wykładnia przepisów w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – wybrane problemy” *Studia Prawnicze KUL*, nr 3 (2018): 7-28. <https://doi.org/10.31743/sp.4562>.
- Chróścielewski Wojciech, „Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5 (2016): 23-35.

- Gawroński Tomasz, „Zagadnienia materialno-prawne postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Lex/el., 2022.
- Gawroński Tomasz, *Ustalanie stron w postępowaniach administracyjno-budowlanych na tle nowego orzecznictwa sądowo administracyjnego*. Lex/el., 2023.
- Godlewski Rafał, Mikołaj Goss, Jan Góralski, Dominik Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Gruszecki Krzysztof, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Lex/el., 2023.
- Jaśkowska Małgorzata, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. Lex/el., 2023.
- Jędrzejewski Stanisław, *Nadzór budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Poznań: Wydawnictwo „Terra”, 2000.
- Kopeć Marcin, „Stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia na budowę – dopuszczalny zakres badania zdarzeń cywilnoprawnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2023): 153-161.
- Kuźma Grażyna, Radosław Tymiec, Anna Kornecka, Jakub Kornecki, Kamil Sielicki, *Prawo budowlane. Komentarz*. Legalis, 2023.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski. Lex/el., 2023.
- Prawo budowlane. Komentarz*. red. Zygmunt Niewiadomski, Tomasz Asman, Jędrzej Dessoulavy-Śliwiński, Elżbieta Janiszewska-Kuropatwa, Krzysztof Kucharski, Alicja Plucińska-Filipowicz, Jerzy Siegień. Legalis, 2022.
- Przybysz Piotr M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. Lex/el., 2023.
- Szubiakowski Marek, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*. Warszawa: C.H. Beck, 2000.
- Wojtuń Maciej, Zbigniew Kmiecik, Joanna Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Lex/el., 2023.
- Zwolak Sławomir, „Problematyka obszaru oddziaływania obiektu budowlanego” *Administracja*, nr 4 (2016): 154-165.

