

Prawo budowlane 2021 - nowe zasady realizacji inwestycji

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Krzysztof Szocik

Rozdział I. Obszar oddziaływania obiektu

1. Definicja i sposób wyznaczenia

Przed ZmPrBud20 pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” nie było w praktyce stosowania prawa rozumiane jednolicie. Zgodnie z art. 3 pkt 20 PrBud przed ZmPrBud20 „obszar oddziaływania obiektu” był definiowany jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie **przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie**, tego terenu.

Na gruncie powyższej definicji „obszaru oddziaływania obiektu” powstały dwie zasadnicze linie orzecznicze, a mianowicie:

- 1) zawężające zakres znaczeniowy pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu”,
- 2) traktujące pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” szeroko.

Już w tym miejscu zaznaczyć należy, że definicja ta ściśle wiąże się z wyznaczeniem podmiotów, którym może być przyznany status strony postępowania o pozwolenie na budowę (tj. tylko te podmioty, które znajdują się w „obszarze oddziaływania obiektu” mogą być brane pod uwagę jako strony postępowania, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego rozdziału). Definicja ta więc już tylko z tej racji ma ogromne znaczenie praktyczne. Należy bowiem w tym kontekście przypomnieć, że zgodnie z art. 28 ust. 2 PrBud stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w **obszarze oddziaływania obiektu**.

W ramach pierwszej kategorii orzeczeń (wąskie ujęcie „obszaru oddziaływania obiektu”) mieści się przykładowo orzeczenie WSA w Poznaniu z 9.7.2020 r.

Orzecznictwo

Zgodnie zaś z treścią art. 3 pkt 20 PrBud przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego, na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Do przepisów

odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrBud, należą **nie tylko przepisy rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, lecz także przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawo wodne, prawo lotnicze i przepisy wykonawcze do ustaw.** (...)

Istotne zatem jest, aby przepisy te wprowadzały ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Nie do zaakceptowania jest twierdzenie, że obszar oddziaływania budynku to teren, w którym da się odczuć skutki, uciążliwości spowodowane funkcjonowaniem jakiegoś obiektu. Takie rozumienie odwołuje się bowiem do oddziaływania faktycznego, którego nie można utożsamiać z oddziaływaniem polegającym na wprowadzaniu ograniczeń w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrBud (zob. wyr. NSA z 26.2.2015 r., II OSK 2895/14, Legalis; wyr. WSA w Poznaniu z 9.7.2020 r., II SA/Po 159/20, Legalis, wyłączenia czcionki – K.Sz.).

Natomiast w ramach drugiej kategorii orzeczeń (szerokie ujęcie „obszaru oddziaływania obiektu”) możemy powoływać się na orzeczenia NSA, m.in. z 21.8.2014 r.

Orzecznictwo

W sytuacji, gdy z przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrBud, wynikają ograniczenia w zagospodarowaniu, a zatem również w zabudowie i korzystaniu z sąsiednich nieruchomości, należy uznać, że dana nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji. W orzecznictwie NSA wielokrotnie wskazywano, że jeżeli istnieją przepisy prawa materialnego, które nakładają na inwestora określone obowiązki związane z zagospodarowaniem i zabudową jego działki względem działki sąsiedniej, bądź stwarzają **możliwość ograniczenia w zagospodarowaniu i wykorzystaniu działek sąsiednich zgodnie z ich przeznaczeniem**, to właściciele takich nieruchomości mają status strony i to niezależnie od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone przepisami prawa materialnego oraz aktów wykonawczych i czy zachowane są odległości nakazane stosownymi przepisami prawa. Pod pojęciem ograniczenia możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć również utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem (por. wyr. NSA z: 12.4.2011 r., II OSK 644/10–ONSAiWSA 2012/4/69; z: 1.3.2012 r., II OSK 282/12; 17.4.2013 r., II OSK 2508/11; 8.6.2011 r., II OSK 1296/10; 26.6.2012 r., II OSK 1613/11; 20.12.2013 r., II OSK 841/13; 21.8.2014 r., II OSK 449/13, CBOSA).

Właściciel nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego ma interes prawny w sprawdzeniu zachowania stosownych przepisów prawa, a tym samym posiada przymiot strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę. **Właściciel działki znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji winien mieć bowiem możliwość sprawdzenia, czy faktycznie ograniczenia związane z zagospodarowaniem i zabudową działki zostaną zachowane i nie zostaną naruszone, czy konkretny obiekt budowlany został zaprojektowany w sposób zgodny z przepisami**, w tym techniczno-budowlanymi oraz czy zapewnione zostanie zachowanie wymogów przewidzianych w art. 5 ust. 1 PrBud, a także czy jego lokalizacja jest zgodna z obowiązującymi na danym terenie ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Orzecznictwo

Jeżeli jakikolwiek przepis prawa wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej z faktem powstania obiektu na działce inwestora, to wówczas właściciel tejże działki ma prawo żądać sprawdzenia przez organ, czy zamierzona inwestycja nie ograniczy jego prawa do zgodnego z prawem

zagospodarowania działki będącej jego własnością bądź korzystania z prawa własności (wyr. NSA z 26.8.2020 r., II OSK 561/20, Legalis).

Przytoczone powyżej orzeczenia obrazują zasadniczą oś sporu dotyczącą pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu” i związane z tym implikacje.

Z jednej bowiem strony istnieje potrzeba pewności prawnej, tj. konkretnego i jednoznacznego wyznaczenia „obszaru oddziaływania obiektu” (i tym samym prostego i jednoznacznego zidentyfikowania stron postępowania). Z tego punktu widzenia optymalny byłby wymóg zidentyfikowania zakresu oddziaływania obiektu determinowanego konkretnymi przepisami i wyznaczenie zakresu tego oddziaływania ściśle wedle zakresu ograniczeń wynikających z tychże konkretnych przepisów, tak jak postulował to wyr. WSA w Poznaniu z 9.7.2020 r. (II SA/Po 159/20, Legalis), tj. jak w cytowanym wyżej orzeczeniu, będącym przykładem wąskiego, restrykcyjnego podejścia do definicji „obszaru oddziaływania obiektu”.

Z drugiej strony, takie podejście prowadzi do nieco paradoksalnej sytuacji, gdyż tylko obszar, na którym już przekroczone są jakieś normy, byłby „obszarem oddziaływania obiektu” i tylko podmioty dotknięte naruszeniem norm byłyby stronami postępowania, co już wiąże się z naruszeniem prawa, jak dobitnie wyraził to NSA w wyroku z 11.3.2020 r.:

Orzecnictwo

Wymieniony wyżej przepis posługuje się pojęciem „obszaru oddziaływania obiektu”, które zostało prawnie zdefiniowane w art. 3 pkt 20 PrBud. Definicja ta zaś abstrahuje od kwestii przekroczenia norm w zakresie oddziaływania inwestycji. W innym wypadku, tylko w sytuacji przekroczenia norm, a więc wykazania de facto wadliwości decyzji, miałyby istnieć interes prawny uzasadniający przyznanie przymiotu strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Tego rodzaju stanowisko jest nieuprawnione, ponieważ to wskazywany interes prawny powinien stanowić podstawę gwarancji prawnych, umożliwiających konkretnym podmiotom poddanie kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę pod względem jej zgodności z prawem (wyr. NSA z 11.3.2020 r., II OSK 3158/19, Legalis).

Jak wynika z powyższego, podejście szersze bazuje na tym, że nie jest racjonalne zawężanie zakresu „obszaru oddziaływania obiektu” tylko do zakresu związanego z naruszeniem norm (i wyeliminowania z kategorii stron postępowania podmiotów dotkniętych takim naruszeniem). Postępowanie o pozwolenie na budowę ma dopiero w efekcie końcowym doprowadzić do zweryfikowania, czy normy zostały naruszone i czy można wydać pozwolenie na budowę. W tej sytuacji wyłączenie z możliwości uczestnictwa w postępowaniu w charakterze stron podmiotów, które z uwagi na sąsiedztwo odczuwają oddziaływanie inwestycji, ale dopiero w wyniku postępowania będą mogły sprawdzić, czy odbywa się to w granicach norm, czy już z przekroczeniem granic tychże norm. Nadmienić jeszcze należy, że w ramach szerokiego ujęcia „obszaru oddziaływania obiektu” jako przepisy odrębne, wprowadzające oraz związane z obiektem ograniczenia w kontekście użytym w art. 3 pkt 20 PrBud przed ZmPrBud20 powszechnie (w przeciwieństwie do wąskiego ujęcia „obszaru oddziaływania obiektu”) rozumiano także normy prawa cywilnego.

Orzecznictwo

W orzecznictwie NSA wielokrotnie wskazywano, że źródłem interesu prawnego w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę może być wynikające z art. 140 KC prawo własności. Istotne jest bowiem to, że wskazany przepis jest nośnikiem interesu prawnego podmiotu, który ma prawo wymagać, aby np. sąsiednia zabudowa znajdowała się w odpowiedniej odległości od granicy jego działki z uwagi na fakt oddziaływania, co nie jest kwestionowane w tej sprawie, np. przez zacięnianie i hałas, który wynika z charakteru planowanej działalności na nieruchomości inwestora. O czym już wyżej była mowa, dla tej oceny nie ma znaczenia okoliczność ewentualnego braku ponadnormatywnego oddziaływania inwestycji. Dlatego brak naruszenia interesu prawnego nie daje podstawy do stwierdzenia, że wnioskodawca – Wspólnota Mieszkańcowa nie posiada przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 PrBud. W sprawie argumentowano wskazywanym wyżej brakiem przekroczenia norm, co nie jest wystarczające do stwierdzenia, że skarżącej Wspólnocie nie przysługuje przymiot strony; zaś takie stwierdzenie jednocześnie nie wyklucza, że przedmiotowa inwestycja może w ogólności oddziaływać na nieruchomości skarżącej Wspólnoty (wyr. NSA z 11.3.2020 r., II OSK 3158/19, Legalis).

Przepisy z zakresu prawa cywilnego nie odwołują się natomiast do żadnych konkretnych norm (w sensie wyznaczenia konkretnych parametrów odległości, stopnia uciążliwości itp. według konkretnych, mierzalnych i z góry przewidywalnych kryteriów), tylko bazują na nieostrych pojęciach (typu w granicach zasad współżycia społecznego, jak wynika to np. z art. 140 KC przywołanego w wyżej cytowanym wyroku NSA z 11.3.2020 r., II OSK 3158/19, Legalis).

Powyższy kontekst historyczny jest niezbędny do właściwego zrozumienia sensu ZmPrBud20 w zakresie nadania nowego brzmienia definicji „obszaru oddziaływania obiektu”. Zgodnie z art. 3 pkt 20 PrBud po ZmPrBud20 przez „obszar oddziaływania obiektu” należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie **przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie** tego terenu. Istota zmiany sprowadza się do tego, że obszar oddziaływania obiektu determinować będą przepisy odrębne, wprowadzające związane z tym obiektem ograniczenia **w zabudowaniu terenu**, a nie wprowadzające związane z tym obiektem ograniczenia **w zagospodarowaniu, w tym zabudowie** terenu.

Tabela 1. Stara i nowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu”

brzmienie art. 3 pkt 20 PrBud definicja „obszaru oddziaływania obiektu”	
przed ZmPrBud20	po ZmPrBud20
teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie, tego terenu	teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu

Niewątpliwie cel i sens zmiany definicji sprowadza się do zawężenia zakresu znaczeniowego obszaru oddziaływania obiektu. Taki właśnie cel i zakres nowelizacji został wprost wyrażony w uzasadnieniu do projektu ZmPrBud20:

„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).

Innymi słowy obszar oddziaływania budowanego obiektu budowlanego będzie to 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)” (Druk sejmowy Nr 121 z 23.12.2019 r., s. 67, s. 3 uzasadnienia).

Co więcej, w uzasadnieniu do projektu ZmPrBud20 wprost wyrażono krytyczny stosunek do części orzecznictwa sądowego, tj. tej części orzeczeń, które szeroko ujmują pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu”, przywołując przykład wyr. WSA w Łodzi z 2.8.2018 r. (II SA/Łd 467/18, Legalis) oraz wyr. WSA w Krakowie z 14.9.2018 (II SA/Kr 557/18, Legalis): „Niestety orzecznictwo sądowno-administracyjne, z uwagi na użyte w przepisie pojęcie „w zagospodarowaniu”, zbyt szeroko interpretuje pojęcie obszaru oddziaływania obiektu”.

Orzecznictwo

Pojęcia „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu” w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrBud nie można łączyć do samych tylko „ograniczeń zabudowy” tego terenu, i w konsekwencji w tak błędnie (zbyt wąsko) określonym zakresie prowadzić analizę na tle art. 28 ust. 2 PrBud. Potwierdza to treść definicji legalnej „obszaru oddziaływania obiektu” w brzmieniu aktualnie obowiązującym, w którym wspomniane „ograniczenia zabudowy” zostały wymienione tylko jako przykładowy rodzaj „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu”. To ostatnie pojęcie („ograniczenia w zagospodarowaniu”) ma zaś niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko „ograniczenia zabudowy”. (...) Przejawami takiego oddziaływania są więc np. hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby, bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności (...). Przepisami odrębnymi, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu działki inwestora związane z budowanym obiektem, są więc także przepisy prawa cywilnego, które gwarantują właścicielowi nieruchomości sąsiedniej prawo do korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem (art. 140 KC)” (wyr. WSA w Łodzi z 2.8.2018 r., II SA/Łd 467/18, Legalis).

W wyroku WSA w Krakowie z 14.9.2018 r., (II SA/Kr 557/18 Legalis), stwierdzono nawet, że: „Zdaniem Sądu uznać bowiem należy, że znaczące zintensyfikowanie ruchu po prywatnej drodze dojazdowej może być właśnie rozumiane jako zmiana zagospodarowania nieruchomości”.

Biorąc pod uwagę przykładowo podane wyroki, należy zauważyć, że ustalanie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego staje się niezwykle trudne, gdyż w ocenie różnych wyroków pojęcie to odnosi się do różnych wartości i bliżej niedookreślonych oddziaływań (wibracje, zanieczyszczenia), w tym immisji, co do których granice nie mogą być ustalone jednoznacznie, zwłaszcza przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czy projektantów” (Druk sejmowy Nr 121 z 23.12.2019 r., s. 67, s. 2 uzasadnienia).

W świetle powyższego, intencja ustawodawcy powinna być jasna – celem ZmPrBud20 w omawianym zakresie ewidentnie było zawężenie zakresu pojęcia „obszar oddziaływania obiektu”, i to wprost w kontrze do części orzecznictwa. Wydawać by się zatem mogło, że sprawa jest prosta. Jednakże, w mojej ocenie, ostateczny rezultat wcale nie jest taki pewny. Intencje zostały wyrażone dość jednoznacznie w cytowanym tu obszerne uzasadnieniu ZmPrBud20, ale zastosowana metoda do wprowadzenia takiej zmiany, sprowadzająca się do zastąpienia elementu definicji „ograniczenia w zagospodarowaniu” na „ograniczenia w zabudowie” – może nadal budzić wątpliwości. Nie wydaje się bowiem, żeby w dotychczasowym orzecznictwie główny problem stanowiły wyrażenia „zagospodarowanie” czy „zabudowa” użyte w art. 3 pkt 20 PrBud. W tym zakresie podzielić należy spostrzeżenie radcy prawnego *Jakuba Kobylińskiego*:

„Aktualnie nadal nie mamy ani definicji „zagospodarowania”, ani „zabudowy” (...)”.

Zdaniem autora, nie można pojęciu „zabudowy” przypisać również znaczenia ustalonego w doktrynie prawniczej (dyrektywa języka prawniczego), gdyż po prostu to pojęcie nie ma jednej „dobrze ustalonej (jednolitej) definicji w doktrynie, a w dodatku nie jest używane jednolicie w przepisach prawa. W wielu orzeczeniach sądów administracyjnych pojęcie „zagospodarowania” było używane praktycznie zamiennie z pojęciem „zabudowa” lub oba terminy zestawiane były w sposób równorzędny z użyciem spójnika „i”...” (*J. Kobyliński*, Nowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” a krąg stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę po 19.9.2020 r., *Nieruchomości Nr 3/2021*).

W kontekście podnoszonego w powyższym cytacie zamiennego stosowania pojęć „zabudowa” czy „zagospodarowanie” warto zwrócić uwagę przykładowo na orzeczenie WSA w Warszawie z 4.12.2018 r.

Orzecznictwo

„Jeżeli więc przyszła, planowana budowa narusza lub może naruszyć **prawo własności**, np. poprzez **ograniczenie zabudowy lub innego zagospodarowania** nieruchomości podmiotu żądającego wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego, to podmiot taki ma przymiot strony; sprawa może być przez organ wszczęta, gdyż naruszenie jego interesu prawnego może być przedmiotem postępowania administracyjnego. Właśnie dlatego, że uprawnienie właścicielskie (określone w art. 140 KC w ew. zw. z art. 144 KC) jest prawnie chronione również prawem administracyjnym” (wyr. WSA w Warszawie z 4.12.2018 r., VII SA/Wa 823/18, *Legalis*).

Co znamienne, WSA w Warszawie w przywołanym wyroku zaprezentował szeroką koncepcję „obszaru oddziaływania obiektu”, odwołując się do ogólnikowych norm prawa cywilnego, a jednocześnie powiązał naruszenie cywilnoprawnych uprawnień właścicielskich z „ograniczeniem zabudowy lub innego zagospodarowania nieruchomości podmiotu żądającego wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego”. Gdyby odrzucić uzasadnienie ZmPrBud20 i poprzestać tylko na językowej warstwie dokonanej nowelizacji art. 3 pkt 20 PrBud to można mieć daleko idące wątpliwości, czy dokonana nowelizacja może w jakikolwiek sposób dezaktualizować to orzeczenie. Zwrócić bowiem należy uwagę, że idąc takim rozumowaniem WSA w Warszawie, w zasadzie dla szerokiego ujęcia „obszaru oddziaływania obiektu” (i tym samym potencjalnego szerokiego kręgu stron postępowania) nie ma znaczenia, czy ograniczenia mają dotyczyć „za-

budowy” czy „zagospodarowania”. Gdyby wykreślić z fragmentu uzasadnienia „ograniczeniem zabudowy lub innego zagospodarowania nieruchomości podmiotu żądającego wszczęcia w tym zakresie postępowania administracyjnego” samo wyrażenie „lub innego zagospodarowania nieruchomości”, niczego w zasadzie to w ostatecznym rozrachunku nie zmienia. Tymczasem nowelizacja art. 3 pkt 20 PrBud w ramach ZmPrBud20 ograniczyła się tylko do analogicznej operacji językowej. Jak słusznie zauważył radca prawny Jakub Kobyliński wyrażenia „zabudowa” i „zagospodarowanie” ani nie mają ustalonego, ścisłego znaczenia, ani w wielu orzeczeniach same w sobie nie odgrywały większej roli w rekonstrukcji zakresu „obszaru oddziaływania obiektu”. W sposobie rozumienia „obszaru oddziaływania obiektu” przez WSA w Warszawie w analizowanym orzeczeniu nie ma znaczenia, czy ograniczenie dotyczyć ma „zabudowy”, czy „zagospodarowania”, ale na szerokie ujęcie tego obszaru wpływ miało przede wszystkim odwołanie się do ogólnikowych uprawnień właścicielskich rozumianych elastycznie na gruncie prawa cywilnego.

Mając powyższe na uwadze, wcale nie można wykluczyć, że – wbrew intencjom ustawodawcy – szersze ujęcie „obszaru oddziaływania obiektu” zostanie w orzecznictwie całkowicie zarzucone. Być może wypracowane zostanie jakieś nowe ujęcie zagadnienia, które uwzględni mankamenty zbyt wąskiego ujęcia „obszaru oddziaływania obiektu”. Nie można przy tym tracić z pola widzenia tego, że nowa definicja bezpośrednio nie ogranicza „obszaru oddziaływania obiektu” tylko do obszaru objętego ponadnormatywnym oddziaływaniem czy do obszaru objętego zakresem oddziaływań spoza obszaru prawa cywilnego. Dokonana zmiana może zostawiać furtkę do tego, że przynajmniej jakaś część kryteriów z nurtu orzecznictwa szeroko ujmującego „obszar oddziaływania obiektu” zachowała jeszcze aktualność. Nie sposób tego w pełni przewidzieć.

Jeśli jednak zmiana zostanie konsekwentnie wprowadzona (w sensie zgodności z intencją ustawodawcy, a już niekoniecznie z jej literalnym brzmieniem) to wówczas będzie można się liczyć z przesunięciem jakiejś części sporów sąsiedzkich dotyczących inwestycji budowlanych i ich oddziaływań na sąsiedztwo inwestycji z obszaru prawnobudowlanego do obszaru postępowań cywilnoprawnych, co już zostało zasygnalizowane w doktrynie:

„... omawiana nowelizacja może przyczynić się do wzrostu liczby procesów cywilnych w przedmiocie uciążliwych immisji. Skoro bowiem właściciele nieruchomości sąsiadujących z planowaną budową nie będą mogli na drodze administracyjnej zapobiec powstaniu inwestycji mogącej takie uciążliwe immisje generować, należy się spodziewać, że będzie to skutkowało podjęciem prób dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych już po wybudowaniu obiektu. Ustawodawca, ograniczając zakres pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu”, niejako odesłał osoby dotychczas wywodzące swoje prawo uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym z przepisów dotyczących ochrony własności na drogę postępowania cywilnego. Jednakże słuszność takiego rozwiązania może być kwestionowana – lepiej przecież już na etapie postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę zapobiec powstawaniu inwestycji sprzecznych z wyrażoną w art. 5 ust. 1 pkt 9 PrBud zasadą poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, aniżeli poprzez pozbawienie właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich możliwości działania w tym postępowaniu eskalować konflikt sąsiedzki znajdujący ostatecznie

finał w sądzie cywilnym” (*dr A. Wilk*, Pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” po nowelizacji PrBud z 13.2.2020 r., *Nieruchomości* Nr 11/2020).

2. Weryfikacja obszaru oddziaływania obiektu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1c) PrBud do podstawowych obowiązków projektanta należy określenie obszaru oddziaływania obiektu. Stosownie natomiast do treści § 18 FormaProjBudR projektant w projekcie budowlanym w ramach informacji o obszarze oddziaływania obiektu zawrzeć powinien następujące elementy:

- 1) wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu;
- 2) zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Pomimo powyższego obowiązku projektanta, ostatecznie to organ administracji architektoniczno-budowlanej musi dokonać weryfikacji poprawności określenia tego obszaru.

Jak jednoznacznie wskazuje się w doktrynie:

„Nałożenie na projektanta, działającego przecież na zlecenie inwestora, obowiązku zrekonstruowania obszaru oddziaływania projektowanego obiektu jest jak najbardziej zasadne, przy czym należy dodać, że weryfikację w tym zakresie przeprowadza organ administracji architektoniczno-budowlanej, a co za tym idzie – ostateczne ustalenie obszaru oddziaływania konkretnego obiektu następuje w postępowaniu administracyjnym wywołanym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę (...).Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie są związane wyznaczeniem przez projektanta obszaru oddziaływania obiektu w projekcie budowlanym. Odróżnić bowiem należy ten opisany wyżej obowiązek projektanta od obowiązku organu w zakresie wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, co ma miejsce z urzędu, po wszczęciu postępowania administracyjnego” (*Z. Niewiadomski (red.)*, *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2021, Komentarz do art. 20 PrBud).

Oznacza to, że wskazanie „obszaru oddziaływania obiektu” przez projektanta ma charakter swego rodzaju eksperckiej oceny, która jednak nie jest wiążąca dla organu architektoniczno-budowlanego i – jeśli okoliczności na to wskazują – organ architektoniczno-budowlany nie tylko może, ale po prostu jest zobligowany dokonać odmiennej oceny.

W celu weryfikacji oceny dokonanej przez projektanta w zakresie określenia „obszaru oddziaływania obiektu” organ architektoniczno-budowlany powinien kierować się definicją tego obszaru wskazaną w art. 3 pkt 20 PrBud, obecnie oczywiście już z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ZmPrBud20. Każdorazowo wiązać się to będzie w punkcie wyjścia dla takiej oceny z ustaleniem przepisów odrębnych, które wprowadzają związane z będącym przedmiotem inwestycji obiektem ograniczenia w zabudowie terenu. W związku z tym, że to już projektant wskazał takie odrębne przepisy w projekcie bu-

dowlanym, zadanie organu architektoniczno-budowlanego polegało będzie na weryfikacji poprawności i kompletności propozycji projektanta w tym zakresie. Nie ma z góry ustalonego schematu, wszystko zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo NSA.

Orzecznictwo

„W orzecznictwie sądowo-administracyjnym jednolicie przyjmuje się, że w sprawie o pozwolenie na budowę na potrzeby konkretnej inwestycji organ architektoniczno-budowlany powinien każdorazowo ustalić wszystkie przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu i na ich podstawie wyznaczyć teren w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego. Wyznaczenie takiego obszaru zawsze winno być indywidualne – to znaczy musi brać pod uwagę konkretne cechy obiektu budowlanego jak jego funkcję, formę, konstrukcję, jego przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu. Zawsze wyznaczenie takiego obszaru oddziaływania powinno nastąpić na potrzeby konkretnej sprawy” (wyr. NSA z 20.2.2020 r., II OSK 3753/18, Legalis).

Sam w sobie aspekt dotyczący konieczności ustalenia tychże przepisów odrębnych (czy też weryfikacji propozycji projektanta w tym zakresie) nie jest nowością związaną z ZmPrBud20. Jednak skutek omówionej już zmiany elementów definicji „obszaru oddziaływania obiektu” zakres tego obszaru powinien być mniejszy niż wynikałoby to ze wspomnianych wcześniej orzeczeń ujmujących szeroko „obszar oddziaływania obiektu”.

Z uwzględnieniem zastrzeżeń i niepewności ostatecznego kierunku wykładni art. 3 pkt 20 PrBud po ZmPrBud20 można zakładać, że proces wyznaczenia „obszaru oddziaływania obiektu” bazować będzie na konkretnych uregulowaniach techniczno-budowlanych. Nie sposób przedstawić zamkniętego katalogu wszelkich przepisów odrębnych, jakie w tym zakresie będą miały znaczenie. Pomocniczo jednak, odwołując się do wcześniejszego opracowania przygotowanego przez współautorkę niniejszej publikacji – *Dagmarę Kafar*, można wskazać następujące uregulowania, w których należy poszukiwać przepisów odrębnych wyznaczających zakres „obszaru oddziaływania obiektu”:

- 1) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- 2) ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych, a w szczególności art. 42, 42a i 43, określające odległości nadziemnych urządzeń liniowych wzdłuż pasów drogowych oraz obiektów budowlanych i reklam względem zewnętrznej krawędzi jezdni w zależności od kategorii drogi i tego, czy mamy do czynienia z terenem zabudowy, czy też nie;
- 3) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.3.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie;
- 4) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30.5.2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie;
- 5) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16.1.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych;

- 6) ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym, a w szczególności art. 53, który ustala zasady sytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii, bocznic i przejazdów kolejowych;
- 7) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7.8.2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżanych oraz pasów przeciwpożarowych;
- 8) rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20.10.2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie;
- 9) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10.9.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie;
- 10) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 2.8.1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane niebędące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie;
- 11) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 4.10.2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie;
- 12) rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.4.2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie;
- 13) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie;
- 14) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 1.6.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie;
- 15) ustawa z 3.7.2002 r. PrLot, a w szczególności art. 86, który ustala ogólne warunki sytuowania obiektów względem obszaru obowiązywania powierzchni ograniczających zabudowę (na stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego pod linkiem: <https://www.ulc.gov.pl/pl/zegluga-powietrzna/mapy-on-line>, (dostęp 15.6.2021 r)., dostępne są mapy ukazujące obszary ograniczające zabudowę w sąsiedztwie czynnych lotnisk);
- 16) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31.8.1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych;
- 17) rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26.4.2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie;
- 18) rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21.11.2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie;
- 19) CmentU z 31.1.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- 20) rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.8.1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze;

- 21) OchrPrzyrodU z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody – znaczenie mają tu ograniczenia wynikające z ustanowienia form ochrony przyrody, takich jak: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz obszary występowania roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;
- 22) PrOchrŚrod z 27.4.2001 r. – znaczenie tu mają ograniczenia wynikające z ustanowionych obszarów ograniczonego użytkowania (art. 135 i następne) czy też terenów chronionych pod względem akustycznym (art. 113 i następne) – tzn. przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, mieszkaniowo-usługową, szpitale i domy pomocy społecznej, budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe oraz rekreacyjno-wypoczynkowe;
- 23) ŚrodInfU z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – znaczenie tu mają ograniczenia i uwarunkowania wynikające z decyzji administracyjnych wydawanych na jej podstawie (w tym przede wszystkim decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach);
- 24) OdpadyU z 14.12.2012 r.;
- 25) SkładOdpadyR z 30.4.2013 r.;
- 26) ustawa z 20.7.2017 r. PrWod, a w szczególności ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów zagrożonych powodzią – informacja o tych obszarach: na stronie Informatycznego Systemu Osłony Kraju, pod linkiem <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>;
- 27) OchrZabU z 23.7.2003 r. – znaczenie tu mają ograniczenia wynikające z ustanowionych form ochrony zabytków, takich jak: rejestr zabytków (wraz z otoczeniem), wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, pomnik historii, park kulturowy, a nawet zasady ochrony zabytków określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, decyzjach o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zezwoleniach na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji dot. lotniska użytku publicznego;
- 28) InwElektrWiatrU z 20.5.2016 r., która ogranicza lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej i mieszanej z mieszkaniową w sąsiedztwie istniejących i projektowanych elektrowni wiatrowych oraz odwrotnie – elektrowni w sąsiedztwie istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej

– (por. *D. Kafar*, w: *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, *D. Kafar*, *A. Kornecka*, *J. Kornecki*, *K. Szocik*, Warszawa 2020, s. 38–41).

Niezależnie od tego, w omawianym kontekście zwrócić należy uwagę także na podany w uzasadnieniu ZmPrBud20 przykład sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z ingerencją inwestycji w działkę sąsiednią, dający podstawy do zaliczenia obszaru sąsiedniego do „obszaru oddziaływania obiektu”:

„Tak więc przykładowo ograniczenia dla działki (tzw. sąsiedniej) spowodowane koniecznością wyznaczenia na niej służebności dla działki, na której realizowana ma być inwestycja budowlana, uniemożliwi właścicielowi jej zabudowę w zakresie obszaru objętego służebnością. Ponieważ jest to ograniczenie związane z zabudową – np. nie będzie moż-

liwości wykonania ogrodzenia na granicy, aby umożliwić przejazd – działka taka mieścić się będzie w obszarze oddziaływania” (Druk sejmowy Nr 121 z 23.12.2019 r., s. 67, s. 3 uzasadnienia).

Pomimo, że przykład jest dość oczywisty i jasny, to jednak obrazuje on bogactwo możliwych sytuacji. Zwrócić bowiem warto uwagę, iż w grę przy wyznaczeniu „obszaru oddziaływania obiektu” wchodzić mogą także przepisy, które wcale nie mają charakteru swego rodzaju normatywów (typu minimalne odległości, jakie mogą być zachowane) ani wąsko rozumianych regulacji techniczno-budowlanych. Wszak podany przykład służebności dotyczy przepisów o charakterze cywilnoprawnym, przy czym zauważyć należy, że dotyczy on sytuacji jeszcze bardziej oczywistej i bezpośredniej niż wspomniane normatywy techniczno-budowlane. Jego istotą jest przecież to, że ingerencja w działkę sąsiednią ma charakter w pewnym sensie nie pośredni, ograniczający zabudowę poprzez techniczno-budowlane normatywy, ale jednoznaczny i bezpośredni poprzez wykorzystanie działki sąsiedniej – ustanowienie na niej służebności. Bez żadnej analizy zatem jest oczywiste, że następuje ingerencja w nieruchomości sąsiednią. Niemniej przykład ten pokazuje, że nie można myśleć na gruncie omawianego problemu schematycznie na zasadzie, że jeśli w grę wchodzi prawo cywilne czy przepisy nie wprowadzają żadnych normatywów, to automatycznie nie mamy do czynienia z „obszarem oddziaływania obiektu”. Zawsze najważniejsza jest analiza definicji „obszaru oddziaływania obiektu” i odniesienie jej do realiów konkretnej sprawy. Wszystkie ogólne wytyczne wynikające z orzecznictwa czy katalogi przepisów odrębnych mają charakter jedynie pomocniczy. Będą na pewno przydatne, ale nie mogą być absolutyzowane. Warto zastanowić się także nad tym, czy w przypadku, gdy działka sąsiednia jest niezabudowana, to określając „obszar oddziaływania obiektu”, można brać pod uwagę przyszłe potencjalne ograniczenia w zabudowie. W mojej ocenie, nie można wykluczyć takich sytuacji. Moim zdaniem, w sytuacji, gdy możliwe będzie zidentyfikowanie konkretnych ograniczeń w zabudowie, a nie jedynie przeprowadzenie abstrakcyjnych spekulacji, powinno się w wyznaczeniu „obszaru oddziaływania obiektu” kierować także potencjalnymi, przyszłymi ograniczeniami w zabudowie działek sąsiednich. Pomocniczo odwołać się tutaj można do orzeczeń dotyczących nieco innej materii, aczkolwiek ściśle powiązanej z omawianym tematem. Chodzi tu mianowicie o orzeczenia dotyczące ochrony interesów osób trzecich w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. W tym kontekście przypomnieć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 PrBud obiekt budowlany należy projektować i budować, zapewniając poszanowanie **występujących w „obszarze oddziaływania obiektu”, uzasadnionych interesów osób trzecich**. Tym samym niektóre orzeczenia dotyczące uzasadnionych osób trzecich pośrednio mogą także stanowić wskazówkę do określenia zakresu „obszaru oddziaływania obiektu”. Przykładem może tu być sprawa sądowoadministracyjna, w której inwestycja w postaci budowy stacji bazowej telefonii cyfrowej wpływała na potencjalne przyszłe ograniczenie wysokości zabudowy sąsiednich działek.

Orzecznictwo

Uprzywilejowanie pierwszego inwestora może mieć też uzasadnienie w tym, że jest on na tyle bardziej przedsiębiorczy od sąsiada, że „wyprzedził” go w inwestowaniu tak dalece, iż ten ostatni nie ma sprecyzowanych planów inwestycyjnych. Wówczas nakaz oczekiwania na podjęcie inwestycji przez właściciela sąsiedniej nieruchomości po to, aby równo określić ich prawa, mógłby okazać się nadmiernym ograniczeniem prawa własności pierwszego inwestora. Jednakże wskazane względy

odpadają, gdy istnieje możliwość przewidzenia ewentualnych ograniczeń (...). Taka sytuacja występuje, w ocenie NSA, gdy pierwszy budynek jest wyższy niż 35 m. Wówczas bowiem odległość pomiędzy budynkami jest określona stałą wartością wynosząca 35 m i nie jest zależna, jak w przypadku niższych budynków, od wysokości przesłaniania, która jest wartością zmienną, zależną od nie zawsze znanych w chwili podjęcia inwestycji na pierwszej z dwóch sąsiednich nieruchomości parametrów w postaci poziomu dolnej krawędzi najniższej położonych okien budynku przesłanianego oraz najwyższej zacieniającej krawędzi obiektu przesłaniającego. (...)

W przypadku, gdy chodzi o projekt budowy budynku wyższego niż 35 m, § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wykładać w ten sposób, że ma on zastosowanie także wtedy, gdy sąsiednia nieruchomość jest jeszcze niezabudowana i nawet wtedy, gdy jej właściciel nie ma sprecyzowanych planów inwestycyjnych. Stosując w takiej sytuacji wskazany przepis, organy administracji architektoniczno-budowlanej są zobowiązane ocenić, czy właściciel sąsiedniej niezabudowanej nieruchomości będzie mógł zabudować swoją nieruchomość z zachowaniem takich samych odległości od granicy, jak właściciel nieruchomości, który pierwszy podjął inwestycję. Dokonując tego ustalenia, należy uwzględnić też możliwą zabudowę z uwagi na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo zasadę dobrego sąsiedztwa, wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU, gdy taki plan nie obowiązuje (wyr. NSA z 25.6.2009 r., II OSK 1277/08, Legalis).

Jak wynika z powyższego, rzeczywiście, same w sobie niesprecyzowane zamierzenia inwestycyjne osoby trzeciej mogą nie zyskać żadnej ochrony i tym samym inwestor, który pierwszy podejmie na swojej nieruchomości działania budowlane, może z racji pierwszeństwa zyskać swoistą preferencję poprzez pominięcie sensu i znaczenia potencjalnych przyszłych zamierzeń sąsiada. Jednak jest to swego rodzaju ostateczność. Jeśli jednak potencjalne, przyszłe zamierzenia inwestycyjne sąsiada są możliwe do zidentyfikowania i konkretnego określenia to nie można faworyzować inwestorów tylko z racji pierwszeństwa działań inwestycyjnych. Rozważyć i uwzględnić trzeba, czy realizując jedną inwestycję, nie następuje to kosztem uszczuplenia potencjalnych możliwości zabudowy przez sąsiada. Przenosząc te uwagi na płaszczyznę wyznaczenia „obszaru oddziaływania obiektu” stwierdzić należałoby, że jeżeli dana inwestycja ingeruje w konkretne przyszłe (możliwe do określenia, a nie tylko czysto hipotetyczne) zamierzania inwestycyjne na nieruchomości sąsiedniej poprzez ograniczenie jej potencjalnej zabudowy, to będziemy tu mieli do czynienia z rozciągnięciem „obszaru oddziaływania obiektu” na ową sąsiednią, ograniczoną w zabudowie nieruchomość.

3. Krąg stron postępowania o pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 ust. 2 PrBud stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wiczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Jak zgodnie wskazuje się w orzecznictwie, przedmiotowy przepis stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 28 KPA (określającego ogólną definicję strony w postępowaniach administracyjnych).

Orzecznictwo

Artykuł 28 ust. 2 PrBud, który stanowi wobec regulacji art. 28 KPA *lex specialis*, wskazuje, że stroną postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę jest ten, kto jest właścicielem, użytkownikiem

wieczystym, zarządcą nieruchomości pozostającej w obszarze oddziaływania obiektu (wyr. NSA z 21.1.2021 r., II OSK 2819/20, Legalis).

Artykuł 28 ust. 2 PrBud określa krąg stron postępowania w sposób węższy niż na gruncie ogólnej regulacji prawnoadministracyjnej (art. 28 KPA), znajdującej zastosowanie w innych sprawach administracyjnych.

Ustalając krąg stron postępowania, w punkcie wyjścia można posłużyć się następującym sposobem rozumowania:

„Stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę jest inwestor oraz każdy właściciel, użytkownik wieczysty bądź zarządca nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu. Na tym etapie ustalenie, kto jest inwestorem, nie napotyka żadnych trudności, gdyż zawsze będzie to podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. (...)”

W odniesieniu do pozostałych stron kluczowe jest ustalenie, czy określony podmiot ma tytuł prawny do nieruchomości (w postaci prawa własności, użytkowania wieczystego czy też trwałego zarządu), przy czym wymaga się, aby ta nieruchomość znajdowała się w „obszarze oddziaływania obiektu” (Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021, komentarz do art. 28 PrBud, Legalis).

Jak wynika z powyższego, ustalając krąg stron postępowania innych niż inwestor (który to inwestor jest automatycznie stroną i jego zidentyfikowanie jest kwestią oczywistą), można posłużyć się następującym swego rodzaju algorytmem:

- 1) ustalenie „obszaru oddziaływania obiektu” i zidentyfikowanie nieruchomości znajdujących się w tym obszarze,
- 2) zidentyfikowanie podmiotów, które mają tytuł prawny do nieruchomości w „obszarze oddziaływania obiektu”, ale nie każdy tytuł prawny, a wyłącznie tytuły wskazane w art. 28 ust. 2 PrBud.

Pierwszy element wyżej wskazanego sposobu działania przy określeniu kręgu stron postępowania związany jest z omówioną już kwestią „obszaru oddziaływania obiektu”.

W tym miejscu należy zatem rozważyć drugi z wyżej wymienionych elementów, czyli kwestie związane z tytułami prawnymi do nieruchomości znajdujących się w „obszarze oddziaływania obiektu”.

Pojęcia prawa własności czy użytkowania wieczystego nie powinny nastęrczać problemów interpretacyjnych. Mogą co najwyżej występować problemy natury faktycznej, związane w szczególności z ustaleniem aktualnych właścicieli nieruchomości (np. w razie śmierci właściciela i braku zakończenia postępowań spadkowych).

Niestety nie ma ustalonych jednolitych standardów postępowania i przepisy w tym zakresie bywają interpretowane w różny sposób, czasem decydują o tym też szczegóły związane z okolicznościami stanu faktycznego. Często nawet ten sam sąd podchodzi do sprawy nieco inaczej. Odwołać się tu warto do przykładu dwóch orzeczeń WSA w Krakowie.

W pierwszym z orzeczeń WSA w Krakowie zaprezentował bardzo elastyczne (raczej rzadkie w praktyce) stanowisko, zgodnie z którym w razie śmierci strony możliwe jest samodzielne ustalenie przez organ architektoniczno-budowlany następców prawnych strony

i kontynuowanie postępowania z udziałem tych następców (bez zawieszania postępowania administracyjnego i bez potwierdzenia faktu następstwa prawnego w żaden formalny sposób przed uprawnionym do tego organem, tj. sądem powszechnym lub niekiedy także przed notariuszem):

Orzecznictwo

Organ zobowiązany jest do wezwania w toczącym się postępowaniu następców prawnych zmarłej strony, a w przypadku braku takiej możliwości (trudności w ich ustaleniu lub wezwaniu) należy zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 KPA. Jeżeli wezwanie spadkobierców jest możliwe, nie ma podstaw do zawieszenia postępowania. Wezwanie spadkobierców jest zaś możliwe, gdy spadkobiercy są znani oraz znane są ich adresy. Wbrew zarzutom obu skarg nie ma podstaw do twierdzenia, że dopiero stwierdzenie nabycia spadku lub poświadczenie dziedziczenia jest warunkiem, od którego zależy możliwość wezwania spadkobierców zmarłej strony i kontynuowania postępowania administracyjnego. Krąg spadkobierców ustawowych jest określony przez art. 931–940 KC. Dziedziczenie następuje z chwilą śmierci spadkodawcy (art. 922 § 1 KC). Dlatego też wykazanie, że strona postępowania zmarła oraz wskazanie jej spadkobierców w taki sposób, że jest możliwe zawiadomienie ich o toczącym się postępowaniu, jest wystarczające. Skarżący nie powołują się na dziedziczenie testamentowe, a spadkobiercy ustaleni zostali w wyniku dziedziczenia ustawowego. Nie istnieje żaden spór, co do kręgu spadkobierców po A.C. Skarżący nie zgłosili żadnych zarzutów kwestionujących ustalony przez sąd krąg spadkobierców ustawowych. Śmierć strony w świetle postanowień art. 97 § 1 pkt 1 KPA nie nakłada na organ administracyjny bezwzględnego obowiązku zawieszenia postępowania w każdym przypadku (wyr. WSA w Krakowie z 15.1.2021 r., II SA/Kr 1249/20, Legalis).

W innym z kolei orzeczeniu ten sam WSA w Krakowie wskazał:

Orzecznictwo

W pierwszej kolejności należy wystąpić do wszystkich stron postępowania z żądaniem przekazania w określonym terminie informacji, czy znani są im następcy prawni zmarłej strony oraz żądaniem przedłożenia postanowień stwierdzających nabycie spadku lub notarialne poświadczenie dziedziczenia (jeżeli takie postępowania zostały przeprowadzone). W razie braku wykazania następców prawnych, organ powinien zawiesić postępowanie administracyjne na podstawie art. 97 § 1 pkt 1 KPA. Równocześnie organ winien wystąpić do sądu o ustanowienie kuratora spadku na podstawie art. 30 § 5 KPA (wyr. WSA w Krakowie z 17.7.2018 r., II SA/Kr 372/18, Legalis).

Szczegółowa analiza zagadnienia następstw śmierci strony przekracza ramy niniejszego opracowania. Niemniej teoretycznie łatwa kwestia zidentyfikowania aktualnych właścicieli nieruchomości w praktyce napotyka niekiedy szereg trudności. Trudności te jednak mają naturę związaną nie z samym PrBud, lecz z problematyką postępowania administracyjnego czy aktualnością prowadzonych rejestrów nieruchomości.

Natomiast problem z całą pewnością stanowić może odkodowanie zakresu znaczeniowego pojęcia „zarządcy” nieruchomości w rozumieniu użytym w art. 28 ust. 2 PrBud.

Z całą pewnością „zarządcą” w omawianym znaczeniu będzie podmiot sprawujący tzw. trwały zarząd w rozumieniu art. 43 GospNierU, czyli chodzi tutaj o określoną w tym przepisie publicznoprawną formę władania nieruchomością przez państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl