

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego



Artur Kosicki

*Ochrona interesów osób trzecich
w polskim prawie budowlanym*
Rozprawa doktorska

Promotor:
Prof. dr hab. Dariusz R. Kijowski

Białystok 2021

Spis treści

Wykaz skrótów

Wstęp

Rozdział I. Podstawowa terminologia

1. Pojęcie prawa budowlanego
2. Przedmiot regulacji prawa budowlanego
3. Miejsce prawa budowlanego w systemie prawa
4. Konstytucyjnoprawne podstawy ochrony interesów osób trzecich
5. Pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym
 - 5.1. Kategorie interesów
 - 5.2. Określenie osoby trzeciej
 - 5.3. Uzasadnione interesy osób trzecich w procesie budowlanym

Rozdział II. Zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym

1. Zarys ewolucji statusu osób trzecich w prawie budowlanym
2. Ochrona a poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym
3. Obszar oddziaływania obiektu w prawie budowlanym
4. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej
5. Inne uzasadnione interesy osób trzecich, chronione podczas procesu budowlanego
6. Artykuł 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego a przepisy kodeksu cywilnego dotyczące ochrony własności osób trzecich w związku z wykonywaniem robót budowlanych
7. Znaczenie zezwolenia na prowadzenie robót budowlanych dla możliwości i skuteczności dochodzenia roszczeń negatoryjnych

Rozdział III. Interes osób trzecich na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych

1. Etap projektowania
2. Pozwolenie na budowę
 - 2.1. Postępowania w sprawie pozwolenia na budowę
 - 2.2. Strona postępowania w prawie budowlanym

3. Zgłoszenie robót budowlanych
4. Fakultatywna rozbiórka obiektu budowlanego
5. Zmiana pozwolenia na budowę
6. Wygaszenie pozwolenia na budowę
7. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy w przypadkach stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę
8. Przeniesienie pozwolenia na budowę i zgłoszenia robót budowlanych

Rozdział IV. Interes osób trzecich na etapie realizacji robót budowlanych

1. Rozpoczęcie robót budowlanych
2. Instytucja pozwolenia wejścia na teren sąsiada
3. Wybudowanie lub realizacja obiektu budowlanego bez zezwolenia
4. Prowadzenie robót budowlanych w przypadkach określonych w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego
5. Oddanie do użytkowania obiektu budowlanego
 - 5.1. Zawiadomienie o zakończeniu budowy
 - 5.2. Pozwolenie na użytkowanie

Rozdział V. Interes osób trzecich na etapie utrzymania obiektu budowlanego

1. Obowiązki związane z utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego
2. Zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części
3. Katastrofa budowlana

Zakończenie

Aneks

Bibliografia

Wykaz skrótów

BOSN – Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

kc – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

kpc – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSP i KA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

p.u. – ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe

Prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

TK – Trybunał Konstytucyjny

u.u.i.ś. – ustawa 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

udp – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

UE – Unia Europejska

ugn – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

upzp – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

WKP – Wolters Kluwer Polska

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Konstrukcja stosunku prawnego łączy jego podmioty węzłem prawnym. Ulokowanie w realiach społeczno-gospodarczych natomiast powoduje, że jego skutki na ogół mogą wykraczać znacznie poza pierwotny zakres. Racjonalny prawodawca, chcąc zapewnić bezpieczeństwo obrotu, a przede wszystkim ochronić istotne interesy podmiotów niebędących jego uczestnikami musi brać to pod uwagę. O ile w stosunkach prywatnoprawnych można założyć naturalną troskę o własny interes, jako główny mechanizm zabezpieczający, o tyle w stosunkach publicznoprawnych sytuacja wygląda inaczej. Tam prawodawca lub inne władze publiczne uczestnicząc w stosunkach prawnych muszą zatroszczyć się o zagwarantowanie adekwatnej ochrony interesu podmiotów niebędących jego uczestnikami niejako apriorycznie. Potrzeba zagwarantowania takiej ochrony jest szczególnie widoczna w obszarze prawa oraz praktyki, zwłaszcza w prawie budowlanym. Sytuację komplikuje nie tylko przedmiotowa złożoność i skomplikowanie prawa, ale także nieustanne jego reformowanie, co utrudnia ogląd i rozumienie nie tylko z perspektywy osób trzecich, czy też bezpośrednich uczestników procesu budowlanego, ale też stanowi intelektualne wyzwanie dla profesjonalnie zainteresowanych prawników. Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym nie wywołuje szerszego zainteresowania doktryny. Nieliczne opracowania dotyczące tego problemu mają charakter bardziej dydaktyczny niż praktyczny, czy też naukowy. Stworzenie pracy dotyczącej ochrony interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym może przyczynić się do sprawniejszego rozstrzygania pojawiających się w tej sferze konfliktów, przede wszystkim pomiędzy inwestorem a osobami trzecimi, a tym samym do przyspieszenia całego procesu budowlanego.

Dotychczasowe orzecznictwo wskazuje w sposób jednoznaczny, że obecnie obowiązujące przepisy dotyczące ochrony interesów osób trzecich w prawie budowlanym są nieprecyzyjne, a dokonane niedawno zmiany dopiero poddane zostaną weryfikacji praktycznej. Budzą tym samym liczne wątpliwości, co ma swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu. Wydaje się uwidaczniać potrzeba zebrania i dogłębnego przeanalizowania obowiązujących regulacji prawnych, dotyczących tej ochrony. Szczególnie istotnym zagadnieniem jest określenie jej zakresu. Ma to znaczenie dla wyjaśnienia rozbieżności powstających na tym tle w doktrynie, orzecznictwie oraz w praktyce organów administracji publicznej. Ustalenia takie będą z pewnością użyteczne także dla optymalizacji funkcjonowania dotychczasowych jak i ewentualnie kolejnych zmian prawnych.

Polski proces budowlany obejmuje określone pierwotnie w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹, a potem modyfikowane kilkakrotnie czynności związane z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektów budowlanych. Uczestnikami tego procesu, zgodnie z jej przepisami są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Obok nich pojawiają się także osoby trzecie, których interesu działalność budowlana dotyczy pośrednio. Podczas przebiegu tego procesu dochodzi do koncentracji interesów o zróżnicowanym charakterze, interesów różnych podmiotów, a nawet z zakresu różnych dziedzin /działów/ prawa. Dzieje się tak dlatego, że działalność budowlana, unormowana przepisami Prawa budowlanego, realizuje się w sferze określonego stanu faktycznego i zwykle wywiera wpływ na jego zmianę, a jednocześnie dokonuje się w sferze istniejących stosunków prawnych, dotyczących przeważnie prawa do rzeczy i może powodować naruszenie tych stosunków czy tego prawa. W tym skomplikowanym obszarze dokonano koniecznego, jak się wydaje, zawężenia obszaru badawczego do problematyki ochrony istotnych interesów osób trzecich.

Jeśli problem ochrony interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym ma zostać potraktowany kompleksowo, należy też dokonać przedmiotowej analizy nie tylko w świetle regulacji administracyjnoprawnych, ale trzeba też wspomnieć o cywilnoprawnych regulacjach odnoszących się do tytułowej materii. Oczywiście, wyłączono z zakresu tematycznego pracy problematykę prawa zobowiązań dotyczącą zawierania umów cywilnoprawnych. Takie ujęcie zagadnienia jest niewątpliwie trudne. Wymaga peregrynacji w sferę teoretycznych problemów stosunków cywilnoprawnych, które nie tylko rozszerzają znacząco zakres omawianej problematyki, ale i kolosalnie rozbudowują literaturę, skutkując ryzykiem zdominowania rozważań administracyjnoprawnych przez cywilistyczne. Wydaje się, mimo to, że podjęcie takiego ryzyka jest naukowo niezbędne, ponieważ pozwoli na możliwie pełną ocenę obowiązującego stanu prawnego w zakresie ochrony interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym. Mając to na względzie postanowiłem zbadać naukowo sytuację osób trzecich w polskim prawie budowlanym. Tytuł *Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym* sygnalizuje jej cel, hipotezy i tezy.

Celem rozprawy jest wykazanie, że ochrona interesów osób trzecich, o której mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w świetle całokształtu obowiązujących regulacji administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych, z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku doktryny, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych, cywilnych oraz Trybunału

¹ Dz.U. z 1994 r. nr 69, poz. 414 ze zm. tekst jedn. z 2019 r. poz. 1186 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

Konstytucyjnego, pomimo pewnych zastrzeżeń natury szczegółowej dotyczących kształtu regulacji prawnych, jest wystarczająca z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa.

Główną hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że ochrona interesów osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budowlane, służy uczestnikom procesu budowlanego na różnych jego etapach. Ma ona charakter publicznoprawny niezależnie od charakteru norm, które jej służą, umieszczonych w całym systemie prawa. Splot norm prawa prywatnego z normami prawa publicznego jest istotą konstrukcji ochrony interesów tych osób. Analiza prawa pozytywnego daje podstawę do wnioskowania, że ustawodawca wskazał kryteria podmiotowe i przedmiotowe oparte na normach materialnego prawa administracyjnego oraz cywilnego, które decydują o tym, czy w konkretnym stanie faktycznym i prawnym określone interesy osób trzecich podlegają ochronie, czy też nie. Tym samym decyduje o tym, czy osobom trzecim będzie zapewniona ochrona ich interesu na zasadach indywidualnych, czyli przez zapewnienie indywidualnej ochrony polegającej na możliwości udziału osób trzecich w określonym postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy też na zasadach ogólnych. Biorąc to wszystko pod uwagę w dysertacji przyjęto cztery hipotezy szczegółowe.

Hipoteza pierwsza. Uzasadnione interesy osób trzecich, które występują we wszystkich stadiach procesu budowlanego, to jest projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektu budowlanego, to interesy prawne, bo wynikają z norm prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast interes faktyczny - określenie używane w literaturze i w orzecznictwie w celu opisanie sytuacji niektórych uczestników procesu inwestycyjnego - jest w istocie interesem prawnym tych uczestników, o ile wynika z norm prawa powszechnie obowiązującego, odnoszących się do istoty prawa własności i władania rzeczą w toku procesu budowlanego.

Hipoteza druga. Znaczącym instrumentem prawnym dla określenia istoty ochrony interesów osób trzecich jest pojęcie obszaru oddziaływania obiektu. W definicji tego pojęcia prawodawca odsyła wprost do bliżej nieokreślonych, innych niż zawarte w Prawie budowlanym regulacji mogących wprowadzać nie tylko ograniczenia lub utrudnienia w przyszłym zagospodarowaniu sąsiadującego z inwestycją terenu, ale także ograniczenia bądź utrudnienia w dotychczasowym jego użytkowaniu. Przy czym, wyznaczenie tego obszaru powinno nastąpić z uwzględnieniem cech charakterystycznych obiektu, a także sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w jego otoczeniu.

Hipoteza trzecia. Artykuł 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego zapewnia **ochronę** uzasadnionych interesów osób trzecich, a nie ich **poszanowanie** oraz obejmuje swoim zakresem ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich przed immisjami /zakłóceniami/,

które również objęte są hipotezą art. 140 i 144 kc². Owa zbieżność zakresowa regulacji prawnej nie jest tautologią, gdyż ochrona w oparciu o te przepisy następuje w całkowicie różnych procedurach i trybach.

Hipoteza czwarta. Ochrona interesów osób trzecich jest instytucją prawa budowlanego, która gwarantuje uczestnikom procesu inwestycyjnego na różnych jego etapach i stadiach realizacji adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa ochronę ich praw. Zbiór przepisów prawa, wysublimowanych z różnych regulacji, które składają się na instytucję ochrony interesów osób trzecich jest koherentny i wymaga jedynie niezbędnych korekt.

Przedstawione hipotezy zostaną zweryfikowane po analizie regulacji prawnej w kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich oraz odnośnych stanowisk doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. Uzasadniają one potrzebę przedstawienia elementów struktury ochrony interesów osób trzecich w każdym stadium procesu budowlanego, a także zestawienia tej regulacji z innymi, w pewnym sensie konkurencyjnymi, wynikającymi z przepisów prawa cywilnego.

Biorąc pod uwagę przyjęte założenia – podstawowy problem badawczy rozprawy sprowadza się do ustalenia, czy ochrona interesów osób trzecich w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w swej dotychczasowej formule jest skuteczna w świetle zasady demokratycznego państwa prawa? Pytanie to nasuwa się z uwagi na liczne wątpliwości zidentyfikowane w praktyce orzecniczej i w poglądach doktryny odnośnie przedmiotowego oraz podmiotowego określenia zakresu tej ochrony na każdym z etapów procesu budowlanego.

W pracy doktorskiej posłużono się kilkoma metodami badawczymi. Wykorzystano metodę formalnodogmatyczną w celu opisaną pojęć, które mają podstawowe znaczenie dla określenia zarówno przedmiotu, jak i zakresu podjętych badań. Dlatego przeprowadzono badanie aktów normatywnych oraz orzecznictwa, a także poglądów przedstawicieli doktryny prawa. Wykorzystano również metodę historyczno - opisową, która pozwoliła na przedstawienie ewolucji praw osób trzecich w procesie budowlanym, ponieważ z biegiem lat ulegało to zmianie. Zaprezentowane hipotezy uzasadniały potrzebę przedstawienia nie tylko elementów struktury ochrony interesów osób trzecich w każdym etapie procesu budowlanego, ale też zestawienia tej regulacji z innymi w pewnym sensie konkurencyjnymi, wynikającymi z przepisów prawa cywilnego. Dlatego w rozprawie wykorzystano również metodę prawnoporównawczą.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 53, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm. (dalej: kc).

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, aneksu i bibliografii.

W rozdziale pierwszym przedstawiono podstawowe pojęcia, które mają zasadnicze znaczenie dla określenia przedmiotu i zakresu podjętych badań. Analizę rozpoczęto od zdefiniowania pojęcia prawo budowlane. Wskazano, jak jest ono postrzegane przez przedstawicieli doktryny, a także określono, w jakim ujęciu w niniejszej rozprawie będzie stanowiło podstawę do dalszych rozważań na temat ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich i dlaczego. Następnie ustalono przedmiot regulacji prawa budowlanego, a tym samym granice badań dotyczących sytuacji osób trzecich w tym opracowaniu. Mając na uwadze, że proces budowlany jest obszarem, na którym dochodzi do koncentracji interesów z zakresu różnych dziedzin prawa w następnej kolejności wskazano jego miejsce w systemie prawa. Przy czym, ma to również znaczenie przy określeniu charakteru ochrony interesów osób trzecich. Następnie scharakteryzowano konstytucyjne podstawy ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, gdyż zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ normy mają istotny wpływ na wykładnię i stosowanie przepisów prawa w toku procesu budowlanego. Później ustalono definicję pojęcia uzasadnionych interesów osób trzecich, która ma istotne znaczenie dla weryfikacji głównej hipotezy badawczej niniejszej rozprawy. Wyjaśnienie przedstawionych powyżej kwestii było niezbędne, aby przejść do ustalenia zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym.

W rozdziale drugim najpierw w ujęciu historycznym przedstawiono zarys ewolucji praw osób trzecich w procesie budowlanym, począwszy od prawa budowlanego z 1928 r.⁴, a kończąc na obecnie obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem dokonanych zmian i sygnalizowanych propozycji w tym względzie. Pozwoliło to na dokonanie oceny, w jaki sposób na przełomie lat do prawa tych osób traktował ustawodawca. Następnie, mając na uwadze zarówno orzecznictwo, jak i poglądy wyrażone w literaturze ustalono czy przepisy dotyczące interesów osób trzecich w obecnie obowiązującym Prawie budowlanym obejmują ich poszanowanie, czy też ochronę. W punkcie trzecim tego rozdziału odniesiono się do pojęcia obszaru oddziaływania obiektu, przedstawiając jego ewolucję i obecny kształt, a także ustalono przesłanki, na podstawie których należy go wyznaczać. Pojęcie to jest bowiem podstawowym i niezbędnym wyznacznikiem możliwości korzystania z instrumentów ochrony interesów osób trzecich w toku procesu budowlanego.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz.U. z 1928 r. nr 23, poz. 202.

Następnie omówiono przesłankę dotyczącą obowiązku zapewnienia osobom trzecim w trakcie tego procesu dostępu do drogi publicznej, a także ustalono, jakie mogą pojawić się inne ujemne rodzaje oddziaływań na sąsiednie nieruchomości projektowanego, budowanego, użytkowanego, czy też rozbieranego obiektu budowlanego. Mając na uwadze w szczególności poglądy zaprezentowane w doktrynie i judykaturze w punkcie szóstym tego rozdziału przeanalizowano stosunek art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego do norm kodeksu cywilnego dotyczących ochrony własności osób trzecich w związku z wykonywaniem robót budowlanych i odwrotnie. Miało to na celu określenie, czy zachodzi zbieżność zakresowa tych regulacji. W ostatnim punkcie rozdziału drugiego ustalono, jakie jest znaczenie wydanych w procesie budowlanym decyzji oraz skutecznie przyjętych zgłoszeń budowlanych dla roszczeń cywilnoprawnych w tym zakresie i odwrotnie, a także jaki to ma wpływ na ochronę interesów osób trzecich.

W rozdziale trzecim zaprezentowano jak kształtuje się ochrona interesów osób trzecich na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych. Począwszy od projektowania, poprzez etap postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i zgłoszenie robót budowlanych, kończąc na instytucji przeniesienia tych rozstrzygnięć na inny podmiot. Ustalono, jakie kryteria podmiotowe i przedmiotowe decydują o tym, czy na tym etapie procesu budowlanego osobom trzecim będzie zapewniona ochrona na zasadach indywidualnych, czyli przez zapewnienie indywidualnej ochrony polegającej na możliwości ich udziału w określonym postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy na zasadach ogólnych, zapewniających bezpieczeństwo i komfort wszystkim podmiotom, niezależnie od tego, czy zostały one objęte ochroną indywidualną. Określono także, jak należy te kryteria interpretować.

W rozdziale czwartym oraz piątym wyjaśniono, czy i jak kształtuje się ochrona interesów osób trzecich w toku realizacji robót budowlanych oraz użytkowania obiektu budowlanego. Ustalono przede wszystkim, jakie kryteria podmiotowe i przedmiotowe decydują o tym, że na tych etapach procesu budowlanego ochrona osobom trzecim będzie przysługiwała na zasadach ogólnych, a kiedy na indywidualnych. W rozdziałach tych poddano analizie etap rozpoczęcia i realizacji robót budowlanych, aż do ich zakończenia, przypadki tzw. samowoli budowlanej, zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (zarówno legalnej, jak i samowolnej), a także katastrofy budowlanej.

Zakończenie rozprawy zawiera wnioski wynikające z weryfikacji postawionych hipotez. Z kolei bibliografia rozprawy obejmuje przedmiotowe regulacje prawne, orzecznictwo i literaturę. Ta ostatnia obejmuje (obok pozycji naukowych) także opracowania ukierunkowane na praktykę, lecz oparte na solidnej podstawie i argumentacji. Dla jasności wywodu w pracy

znajdują się niezbędne odwołania do przepisów prawa, których rozwinięcie i pełna treść została przedstawiona w aneksie do dysertacji.

W pracy zaprezentowano stan prawny na dzień 31 sierpnia 2020 roku. Przyjęta cezura czasowa wynika z założeń rozprawy i obranej metodologii.

Rozdział I

Podstawowe zagadnienia

1. Pojęcie prawo budowlane

Pojęcie prawo budowlane nie jest pojęciem jednolitym. Wykorzystywane jest zarówno w języku prawnym (treści przepisów prawnych), języku prawniczym (doktrynie) oraz języku potocznym. Po raz pierwszy ustawodawca użył tego pojęcia w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Od tamtego czasu określenie to stosowane było konsekwentnie w ustawach: Prawo budowlane z dnia 31 stycznia 1961 r.⁵ oraz z dnia 24 października 1974 r.⁶. W obowiązującej ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane legislator również posługuje się tym pojęciem.

Stanisław Jędrzejewski zaproponował, aby określenie prawo budowlane, pisane wielką literą, odnosić tylko do norm ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Chcąc jednak nadać temu pojęciu szerszy zakres znaczeniowy trzeba pisać je małą literą⁷. Tak rozumiane pojęcie prawa budowlanego jest wieloznaczne, dlatego w nauce prawa nie zostało jednoznacznie i wyczerpująco zdefiniowane. Według W. Szwajdlera najczęściej używane jest ono w trojakim znaczeniu:

„1) tekstu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. pod takim tytułem oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych;
2) zbioru innych przepisów dotyczących regulacji procesu budowlanego oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innych aktów prawnych regulujących problematykę gospodarki nieruchomościami i podziału nieruchomości w celach budowlanych;
3) zbioru norm związanych z dziedziną budownictwa, a więc przepisów bardzo wielu ustaw, które mają związek z budownictwem”⁸.

Zdaniem S. Serafina w kontekście przyjętych rozwiązań normatywnych uzasadnione wydaje się jednak wyodrębnienie pojęcia prawa budowlanego w znaczeniu węższym i szerszym. Prawo budowlane w ujęciu *sensu stricto* to zespół norm prawnych zamieszczonych

⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1961 r. nr 7, poz. 46.

⁶ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1974 r. nr 38, poz. 229.

⁷ S. Jędrzejewski, Prawo budowlane, Toruń 1998, s. 23.

⁸ W. Szwajdler (w:) W. Szwajdler, T. Bąkowski, Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Toruń 2004, s. 119-120.

w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane, jak i w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych⁹. Tak określone prawo budowlane, według B. Księżopolskiego, charakteryzuje się następującymi cechami:

- a) jest to spójny systemem norm ustanowionych dla osiągnięcia określonych na wstępie ustawy celów,
- b) przepisy prawa budowlanego mają charakter powszechny i jednolity, a ich podstawą są zasady określone w tej ustawie,
- c) przedmiot oraz metoda regulacji prawa budowlanego umożliwiają zaliczenie ich do prawa administracyjnego¹⁰.

Natomiast prawo budowlane w znaczeniu *sensu largo* – zdaniem S. Serafina – to zespół norm prawnych właściwych problematyce budownictwa, zamieszczonych zarówno w innych działach materialnego prawa administracyjnego (np. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawie o wyrobach budowlanych, ustawie Prawo ochrony środowiska oraz w aktach wykonawczych do wymienionych ustaw), prawa cywilnego (regulującego występujące w procesie budowlanym stosunki zobowiązaniowe oraz rzeczowe), oraz prawa karnego, finansowego i pracy¹¹.

Podobny podział źródeł regulacji prawnej inwestycji budowlanych proponują I. Weiss oraz R. Jurga. Dodatkowo dokonują oni jednak podziału prawa budowlanego w znaczeniu szerokim na kolejne dwie podgrupy. Pierwsza z nich to przepisy prawne zawarte w innych niż ustawa Prawo budowlane aktach normatywnych, które mają zastosowanie wyłącznie w procesie budowlanym. Przykładem tu będą art. 647–658 kodeksu cywilnego, które regulują problematykę umowy o roboty budowlane. Do drugiej podgrupy należą natomiast normy prawne mieszczące się także w pierwszej podgrupie aktów normatywnych, ale znajdujące zastosowanie nie tylko w procesie budowlanym. Są to np. przepisy art. 627–646 kc normujące wszelkiego rodzaju umowy o dzieło¹².

Jeszcze inny podział proponują Z. Niewiadomski i T. Asman¹³. Twierdzą oni, że prawo budowlane w znaczeniu węższym to ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

⁹ S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 91.

¹⁰ B. Księżopolski (w:) B. Księżopolski, L. Martan, *Prawo budowlane w zarysie*, Warszawa – Wrocław 1984, s. 44.

¹¹ S. Serafin, *op. cit.*, s. 91.

¹² I. Weiss, R. Jurga, *Inwestycje budowlane. Poradnik prawniczy wraz z wzorami i tekstami aktów prawnych*, Warszawa 1997, s. 3.

¹³ T. Asman, Z. Niewiadomski (w:), Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 4.

zawierająca ogół regulacji publicznoprawnych dotyczących przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego, a także ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze oraz przepisy wykonawcze do tych ustaw. Szerokie znaczenie tego pojęcia według tych autorów obejmuje natomiast ogół norm związanych z budownictwem, w tym: regulacje cywilnoprawne dotyczące stosunków rzeczowych i zobowiązaniowych związanych z prawem do nieruchomości będącej przedmiotem działań inwestycyjnych oraz zleceniem wykonania robót budowlanych, jak także odpowiedzialności odszkodowawczej uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego; normy regulujące jakość wyrobów budowlanych; regulacje dotyczące kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁴. Można zauważyć daleko idącą interdyscyplinarność tak rozumianego prawa budowlanego jako swoistego działu prawa.

W mojej ocenie o prawie budowlanym w szerokim znaczeniu można mówić jako o zbiorze wszystkich norm prawnych należących zarówno do materialnego prawa administracyjnego, jak i innych norm prawnych mających zastosowanie w procesie budowlanym. Od tak rozumianego pojęcia prawa budowlanego trzeba jednak odróżnić prawo budowlane w znaczeniu najszerszym, czyli potocznym. Można by je określić jako ogół przepisów prawnych z zakresu różnych gałęzi prawa: administracyjnego, cywilnego, karnego, finansowego, prawa pracy i innych, normujących oraz kształtujących stosunki prawne mogące powstać pomiędzy podmiotami, które biorą udział w tym procesie. Zawiera ono zatem wszystkie regulacje, jakie są związane z budownictwem. Pogląd taki utożsamiany jest z najczęściej rozumianym znaczeniem prawa budowlanego¹⁵. Taki sam pogląd zaprezentował również L. Bar, który stwierdził, że każdy akt normatywny, niezależnie od tego, do jakiej gałęzi prawa jest zaliczany, jeśli dotyczy działalności budowlanej stanowi element regulacji porządku prawnego w budownictwie¹⁶.

Prawo budowlane w znaczeniu ścisłym to zespół przepisów prawnych zamieszczonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, i w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, regulujących proces budowlany, który zgodnie z treścią art. 1 tej ustawy obejmuje czynności związane z projektowaniem, budową, utrzymaniem i rozbiórką obiektów budowlanych. Zdaniem W. Szwajdlera zadaniem prawa budowlanego w takim ujęciu jest zapewnienie w interesie publicznym zagospodarowania terenów przeznaczonych pod

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ W. Szwajdler, op. cit., s. 120.

¹⁶ L. Bar, Kodeks budowlany, Warszawa 1972, s. 31.

konkretne cele, w sposób zgodny z tym przeznaczeniem, zapewnienie ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa życia oraz zdrowia ludzi, jak również ochrony przed stratami mienia narażonego na niebezpieczeństwo w procesie budowlanym¹⁷. Tak rozumiany zakres prawa budowlanego pokrywa się z wyodrębnionym przez S. Serafina – jako pierwszym – rodzajem prawa budowlanego i w niniejszej rozprawie będzie stanowił podstawę dla dalszych rozważań na temat ochrony interesów osób trzecich, ponieważ normuje uprawnienia i obowiązki osób trzecich uczestniczących w tym procesie. Poza tym należy zauważyć, że sfera czynności poprzedzających proces budowlany również może prowadzić do naruszenia interesów osób trzecich i w sposób pośredni jest związana z ochroną ich interesów w procesie budowlanym, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁸. Jednak z punktu widzenia ochrony interesów osób trzecich, problematyka zagospodarowania przestrzennego czy oceny oddziaływania zamierzenia na środowisko jest regulowana przez odrębne ustawy i stanowi osobne oraz obszerne pole badania, stąd – jeżeli nie mieści się w obszarze procesu budowlanego – podlega wyłączeniu z zakresu szerszych rozważań w tym opracowaniu. Podobnie byłoby w przypadku przyjęcia w niniejszej pracy znaczenia pojęcia prawa budowlanego w ujęciu najszerszym. W takiej sytuacji analiza ochrony interesów osób trzecich wymagałaby badania aktów prawnych także z innych gałęzi prawa (np. pracy, karnego).

2. Przedmiot regulacji prawa budowlanego

Ustawa z 1994 r. Prawo budowlane w art. 1 określa przedmiot regulacji, stanowiąc, że „normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach”. Wskazane cztery stadia działań składają się na tzw. proces budowlany. Stanowią one modelowy opis przebiegu tego procesu, wskazując na jego wszystkie możliwe stadia¹⁹. Z procesem budowlanym będziemy mieli do czynienia również w przypadku, gdy któryś z

¹⁷ W. Szwałdler, *Prawa inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym (z uwzględnieniem budowy autostrad)*, Toruń 1995, s. 14-15.

¹⁸ Dz.U. z 2006 r. nr 199, poz. 1227, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

¹⁹ M. Błażewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 17.

powyższych elementów nie wystąpi lub wystąpią one w innej kolejności²⁰. Elementy te stanowią zasadniczo „procesy natury technicznej”, a regulacja prawna ma na celu zapewnienie ich prawidłowej realizacji²¹. W każdym stadium procesu budowlanego podejmowane są przez jego uczestników i organy administracji publicznej czynności prawne i faktyczne dla przebiegu danego stadia²².

Generalnie w doktrynie przyjmuje się, że proces budowlany, jako pojęcie powstałe w toku rozważań teoretycznych nad prawem budowlanym, obejmuje sprawy związane z przygotowaniem inwestycji budowlanych do realizacji, wykonywaniem zamierzonych robót budowlanych, przystąpieniem do użytkowania obiektów budowlanych oraz ich utrzymaniem i rozbiórką²³. Proces ten nie obejmuje ustalenia przeznaczenia terenu i ustalenia jego sposobów zagospodarowania oraz jego pozyskiwania²⁴, gdyż stanowi to przedmiot odrębnej regulacji, czyli ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵. Jednakże pomiędzy tymi procesami zachodzi ścisły związek praktyczny, gdyż problematyka ustalania sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy dla inwestycji budowlanej wywiera skutki na etap projektowania obiektu budowlanego, jego realizację, utrzymywanie, czy też użytkowanie lub zmianę sposobu jego użytkowania.

Przedmiotem regulacji prawa budowlanego jest więc działalność w różnych stadiach procesu budowlanego, czyli: projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Na tej podstawie można bowiem przyjąć, że proces ten obejmuje stosunki prawne powstające w związku z wymienionymi stadiami. Powyższe oznacza, że pojęcie procesu budowlanego jest ściśle związane z zakresem przedmiotowym prawa budowlanego w znaczeniu węższym. Wyodrębnienie natomiast owych stadiów procesu budowlanego ma znaczenie, ponieważ ustawodawca łączy z nimi określone konsekwencje prawne, o czym traktują rozdziały 4-6 tej ustawy. W procesie tym odnajdujemy zarówno sprawy, o których

²⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 9.

²¹ S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1981, s. 18.

²² K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 12.

²³ S. Jędrzejewski, *Nowe Prawo budowlane*, Toruń 1995, s. 5; W. Szwajdler (w:), W. Szwajdler, T. Bąkowski: *op. cit.*, s. 125; R. Dziwiński, P. Ziemiński: *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 18; S. Serafin: *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 94; W. Nosek (w:) H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 18.

²⁴ Nieliczni autorzy zaliczają te zagadnienia do procesu budowlanego. Zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 23.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.

mowa w art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁶ jak i czynności oraz działania, którym nie można przypisać takiego charakteru.

Ponadto terminem proces budowlany posłużył się ustawodawca tytułując rozdział 3 ustawy "Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego". Według przedstawicieli doktryny, wbrew zapowiedzi zawartej w tytule tego rozdziału, reguluje on wyłącznie zakres spraw i obowiązków uczestników procesu budowy, a nie procesu budowlanego²⁷. Jak wskazał S. Jędrzejewski, określeniem proces budowlany należałoby posługiwać się nadal dla oznaczenia przedmiotowego zakresu ustawy Prawo budowlane natomiast działalność związaną z przygotowaniem inwestycji budowlanej, jej realizacją i budową określać jako proces budowy – aczkolwiek to określenie, w ścisłym znaczeniu, można by wiązać z wykonywaniem robót budowlanych²⁸.

Jak stwierdził W. Sz wajdler, w procesie budowlanym uczestniczą podmioty, których prawa oraz obowiązki są normowane przepisami Prawa budowlanego i umową. Przy czym, prawo budowlane wyznacza zakres ich praw i obowiązków koniecznych dla ochrony interesu publicznego, a warunki umowy uwzględniają interes stron. Zdaniem tego autora, proces budowlany jest więc obszarem, na którym dochodzi do koncentracji interesów o bardzo zróżnicowanym charakterze, interesów różnych podmiotów, z zakresu różnych dziedzin prawa. Wśród różnorodnych interesów wyróżniają się jednak, według tego autora, dwa główne jego typy: interes społeczny (publiczny i zbiorowy) i indywidualny²⁹.

Istotnym elementem treści art. 1 ustawy Prawo budowlane jest również pojęcie obiektu budowlanego, do tego bowiem pojęcia odnoszą się jej postanowienia. Pojęcie to ustawodawca wyjaśnia tylko częściowo w tzw. słowniczku, zawartym w art. 3, częściowo zaś w innych przepisach. Z art. 3 pkt 1 tej ustawy wynika, że przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Powyższa definicja składa się w istocie rzeczy z trzech definicji dotyczących: budynku, budowli i obiektu małej architektury, przy czym w każdym z wymienionych rodzajów obiektów ujęto instalacje zapewniające możliwość użytkowania danego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Poza tym, uznanie obiektu za obiekt budowlany zgodnie z Prawem budowlanym zostało uzależnione od wzniesienia go z użyciem

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 (dalej: k.p.a.).

²⁷ Szerzej na ten temat: S. Jędrzejewski, Nowe prawo budowlane, Toruń 1995, s. 5-6.

²⁸ S. Jędrzejewski, Proces budowlany zagadnienia administracyjno-prawne, Bydgoszcz 1995, s. 27.

²⁹ Por.: W. Sz wajdler (w:), W. Sz wajdler, T. Bąkowski: op. cit., s. 126.

wyrobów budowlanych, które też nie zostały w tej ustawie zdefiniowane. Ustawodawca pojęcie wyrobu budowlanego zdefiniował w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych³⁰ przez odesłanie w art. 2 pkt 1 wprost do definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG³¹. Według tego przepisu wyrób budowlany oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych. Definicja wyrobu budowlanego wskazuje więc, że o zaliczeniu wyrobu lub zestawu do kategorii wyrobów budowlanych decyduje cel, w którym został wyprodukowany i wprowadzony do obrotu oraz właściwości wyrobu (zestawu). Celem tym jest trwałe wbudowanie w obiekcie budowlanym. Jednocześnie jego właściwości mają mieć wpływ na właściwości użytkowe obiektu. Materiałami budowlanymi, w rozumieniu definicji są więc wyroby (zestawy), które służą do budowy elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego, a także takich elementów, jak ściany, stropy, schody, dachy – a zatem nie materiały, które nie są materiałami wykończeniowymi³². Na tym tle ujawnia się brak jasnego kryterium kwalifikowania tego, co jest, a co nie jest obiektem budowlanym. Zamieszczona w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego definicja obiektu budowlanego nie jest precyzyjna, ponieważ umieszczenie w niej zwrotu „wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych” wyeliminowało z definiowanego pojęcia budowle powstające bez użycia tych wyrobów (np. stawy, sadzawki, wały ochronne, przeciwpowodziowe). Dlatego też należy ją interpretować indywidualnie do danego stanu faktycznego sprawy. Wobec tego ocena, czy określony wytwór działalności człowieka objęty będzie zakresem przedmiotowym Prawa budowlanego, zależeć będzie od tego, czy zakwalifikowany zostanie jako obiekt budowlany w rozumieniu tego aktu prawnego. Zakwalifikowanie bowiem danego obiektu jako budowlanego oznacza, że objęty jest on zakresem przedmiotowym ustawy niezależnie od tego, czy na jego wzniesienie potrzebne było uzyskanie pozwolenia na budowę, dokonanie zgłoszenia, czy też powstał on bez w innej.

Prawo budowlane w obecnej treści nie jest jedynym aktem prawnym zawierającym administracyjnoprawną regulację działalności obejmującej sprawy projektowania, budowy,

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 215 ze zm.

³¹ Dz. Urz. UE L 88 z 4.04.2011, s. 5, ze zm.

³² A. Despot-Mładanowicz, (w:) Prawo budowlane. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 42-43.

utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Z treści art. 2 ustawy wynika bowiem, że do pewnych obiektów budowlanych nie stosuje się wcale przepisów ustawy Prawo budowlane, albo że stosuje się je posiłkowo, jeśli odrębne przepisy wprowadzają tu swoje rozwiązania. Nie stosuje się w ogóle przedmiotowej ustawy do wyrobisk górniczych. Do takich obiektów, jak obiekty budowlane zakładów górniczych, urządzenia wodne, obiekty i obszary wpisane do rejestru zabytków oraz obiekty i obszary objęte ochroną konserwatorską, stosuje się prawo budowlane, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej, czyli przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³³, ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁴ oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁵. Wyliczenia mają tu charakter jedynie przykładowy, a zatem do materii regulowanej w prawie budowlanym będą miały zastosowanie także przepisy innych niż wymienionych w artykule ustaw (np. Prawo energetyczne, ustawa o wyrobach budowlanych, ustawa o drogach publicznych).

Pomimo zatem treści art. 1 ustawy Prawo budowlane, jej zakres przedmiotowy nie ogranicza się tylko do wskazanych stadiów procesu budowlanego. Oprócz norm ogólnych zawiera ona bowiem przepisy dotyczące katastrofy budowlanej, czy też organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Poza tym, w ustawie tej zapisano również normy, o charakterze ustrojowym (por. zwłaszcza rozdział 8 o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego) czy też procesowym (por. np. art. 28 ust. 2 i 3, art. 32, art. 33 czy art. 35-38). Nadto, przedmiotem regulacji omawianej ustawy są sprawy wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (rozdział 2 i 10 Prawa budowlanego). Są to przepisy powiązane wprawdzie z prawem budowlanym, w gruncie rzeczy chodzi tu jednak o regulacje dotyczące wykonywania zawodów uznanych za zawody zaufania publicznego.

Prawo budowlane w rozdziale 9 zawiera także przepisy karne przewidujące odpowiedzialność karną za naruszenie norm związanych z procesem budowlanym.. Ponadto postanowienia tego prawa wkraczają w sferę prawa cywilnego (np. art. 47). Warto tu zaznaczyć, że wzajemne relacje między prawem cywilnym i administracyjnym na tle prawa budowlanego mogą być różne. Po pierwsze, prawo budowlane daje podstawę wkraczania w rzeczowe prawa właściciela nieruchomości przez ograniczenie jego prawa do swobody dysponowania prawem własności lub innym prawem rzeczowym. Po wtóre, w trakcie procesu budowlanego powstawać mogą zobowiązania cywilnoprawne (np. między inwestorem a

³³ Dz. U. z 2011 r. nr 163, poz. 981, tj. Dz. U z 2020 r. poz. 1064.

³⁴ Dz. U. z 2017, poz. 1566, tj. Dz. U z 2020 r., poz. 310 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm.

właścicielem sąsiadującej nieruchomości). Po trzecie, zachodzić mogą różnego rodzaju stosunki cywilnoprawne między uczestnikami procesu budowlanego (np. umowa cywilnoprawna między inwestorem a kierownikiem budowy zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, czy też umowa cywilna pomiędzy inwestorem a projektantem o sprawowanie nadzoru autorskiego zgodnie z art. 18 ust. 3 Prawa budowlanego).

Prawo budowlane wprowadza również określone wymagania dotyczące wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu i stosowanych w budownictwie. Artykuł 10 zawiera bowiem ogólną regułę, że przy wykonywaniu robót budowlanych należy stosować tylko wyroby dopuszczone do obrotu w budownictwie. Przepis ten nie przesądza jednak w sposób szczegółowy o tym, które wyroby są dopuszczone do obrotu w budownictwie, ale ponownie odsyła do przepisów odrębnych. Przepisy odrębne to przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych, która określa zasady wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, zasady kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu oraz zasady działania organów administracji publicznej w tej dziedzinie.

Można zatem stwierdzić, że przedstawiony w art. 1 przedmiotowy zakres ustawy Prawo budowlane obejmuje wskazanie spraw i powstających na ich tle stosunków prawnych dotyczących przebiegu procesu budowlanego, czyli od zaprojektowania obiektu budowlanego, poprzez jego budowę i utrzymanie, aż do rozbiórki. Ogół tych stosunków określany jest więc mianem procesu budowlanego. Poza zakresem przedmiotowym ww. ustawy pozostają zatem stosunki cywilnoprawne powstające w związku z działalnością określoną w art. 1, wynikające z umów o roboty budowlane czy też umów o roboty projektowe. Tak przedstawione rozumienie pojęcia proces budowlany stanowi podstawę do wyznaczenia granic pola badawczego.

3. Miejsce prawa budowlanego w systemie prawa

Ustawa Prawo budowlane zawiera normy z zakresu prawa administracyjnego, cywilnego i karnego, a więc wchodzące w zakres różnych gałęzi prawa. Zdaniem T. Asmana i Z. Niewiadomskiego, biorąc pod uwagę dużą liczbę regulacji prawnych związanych z tym procesem, szczególne znaczenie ma przyporządkowanie norm zawartych w Prawie budowlanym do określonej gałęzi prawa. Ich prawidłowa kwalifikacja ma w szczególności znaczenie dla ustalenia instrumentów ochrony prawnej przysługującej podmiotom uprawnionym, a także zidentyfikowania zasad właściwych danej gałęzi prawa, jak i określenia ich funkcji normującej (kreującej treść stosunku prawnego) oraz wyjaśniającej (służącej

wykładni przepisów prawa). Jest to bowiem niezbędne dla poprawności procesów stosowania oraz interpretacji prawa³⁶.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy poglądów wyrażonych w doktrynie, o wiele łatwiejsze jest wydzielenie norm prawnych z dziedziny prawa cywilnego niż administracyjnego³⁷. Pojawiło się blisko trzydzieści różnych mierników lub teorii dotyczących rozgraniczenia tych dwóch gałęzi prawa, poczynając od najstarszej teorii interesu, poprzez m.in. teorię fiskusa, podmiotu, przedmiotu unormowań (w tym odmienności stosunków prawnych), zadań, rzecznika dobra, woli lub inicjatywy stron, władzy publicznej, podporządkowania, techniki prawodawczej, funkcji prawa, odmienności przepisów prawa, metody regulacji prawnej, tradycji, właściwości sądowej, sankcji, kończąc na teoriach mieszanych stanowiących kombinację kilku teorii lub determinantów³⁸. Jednak do teorii, które są współcześnie najczęściej wskazywane można zaliczyć: teorię interesu, teorię podmiotową, przedmiotu unormowań z uwzględnieniem rozróżnienia stosunków prawnych, a także teorię metody regulacji prawnej, łączonej z podporządkowaniem³⁹.

Zdaniem Z. Radwańskiego, w doktrynie prawa cywilnego zdaje się dominować metoda regulacji prawnej jako wiodące kryterium rozgraniczenia prawa administracyjnego od cywilnego⁴⁰. Posługując się tym kryterium, można stwierdzić, że prawo cywilne to zespół przepisów prawnych kształtujących relację między podmiotami prawnymi na zasadzie równorzędności, przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii, a także pozwalający w szerokim zakresie na swobodę w określaniu treści wiążących je stosunków prawnych. Istotą równorzędności jest to, że żaden z pozostających w relacji ze sobą podmiotów nie występuje względem drugiego w stosunku nadrzędności lub podległości. Podmioty te posiadają równą pozycję prawną, są w pełni autonomiczne oraz dysponują tym samym zakresem kompetencji przejawiających się w zachowaniach wywołujących określone skutki prawne. Stosunki cywilnoprawne charakteryzują się bowiem brakiem możliwości władczego oddziaływania na sferę praw i obowiązków drugiej strony stosunku prawnego, a także jednostronnego kształtowania jej pozycji⁴¹. Choć stosunki prawne wiążące ze sobą strony umów, jak i porozumień administracyjnych również noszą takie cechy, to przy uwzględnieniu cech

³⁶ T. Asman, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 16-17.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Zobacz np.: S. Fundowicz, Dychotomiczny podział prawa, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 47-57; Z. Duniewska (w:) Z. Duniewska i in., Instytucje prawa administracyjnego (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 153-154; I. Zachariasz, Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, Warszawa 2016.

³⁹ Z. Duniewska, op. cit., s. 154.

⁴⁰ Z. Radwański (w:) A. Olejniczak, Z. Radwański, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2019, s. 2-3.

⁴¹ Ibidem.

przeważających trudno jest odmówić racji tej temu kryterium. Sfera publiczna nie jest bowiem nigdy w pełni publiczna, tak jak sfera prywatna nie jest wyłącznie w pełni prywatna⁴².

Oprócz metody regulacji T. Asman oraz Z. Niewiadomski wskazują na inne kryteria rozgraniczające prawo administracyjne od cywilnego⁴³. Odnoszą się one do interesu chronionego przez przepisy prawa, rodzaju realizowanych zadań, istnienia elementu władztwa administracyjnego, występowaniu aktu administracyjnego jako podstawy stosunku prawnego, udział w stosunku prawnym organu władzy publicznej oraz założenia formalnej nierówności uczestniczących w nim podmiotów. Jako pierwsze z kryteriów rozgraniczających omawiane gałęzie prawa ww. autorzy wskazują rodzaj interesu chronionego przez normy prawne. Interes prawny to interes faktyczny strony, któremu została przyznana ochrona przez określoną normę prawną. Jak podkreślają Z. Niewiadomski i T. Asman, biorąc pod uwagę fakt, iż pojęcie to jest pojęciem języka prawnego uregulowanym w art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, stanowi podstawę do zakwalifikowania osoby, jako strony postępowania administracyjnego ogólnego, jednakże należy pamiętać, iż normy prawa publicznego zabezpieczają również interes publiczny. Próba definiowania interesu publicznego jest trudna, a nawet, jak określają wyżej cytowani autorzy, skazana na niepowodzenie. Interes publiczny w stosunku do interesu indywidualnego może znajdować się w różnych relacjach. Mimo treści przepisu art. 7 k.p.a. nakładającego obowiązek na organy administracji publicznej wyważania i uwzględniania interesu publicznego (społecznego) i słusznego interesu stron, to wyważenie tych dwóch interesów będących często do siebie w opozycji, jest bez wątpienia trudnym problemem⁴⁴. Zasada uwzględniania interesu publicznego oraz słusznego interesu ma pełne zastosowanie do postępowań prowadzonych w sprawach regulowanych ustawą – Prawo budowlane, np. przy ocenianiu prawa do zabudowy właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości w przypadku decydowania o sposobie zabudowy jednej z nich.

Według tych autorów zastosowanie tylko niektórych ze wskazanych powyżej mierników nie pozwala na zadawalające wyodrębnienie prawa administracyjnego od cywilnego. W takim przypadku należy szukać swoistych cech stosunku administracyjnoprawnego, będących jednocześnie cechami administracyjnoprawnej metody regulacji używanej przez ustawodawcę⁴⁵.

⁴² Z. Duniewska (w:) Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel: op. cit., s. 154.

⁴³ T. Asman, op. cit., s. 18.

⁴⁴ T. Asman, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 19.

⁴⁵ Ibidem.

Jerzy Starościak zwracał uwagę, że przedmiot stosunku administracyjnoprawnego musi odpowiadać dwu cechom. Po pierwsze, sama sprawa powinna zaliczać się do obszaru działania administracji, a po drugie, powinna być dopuszczona do regulowania w trybie nakazów czy też zakazów administracyjnych. Niezależnie jednak od tego, czy przez administrację publiczną zastosowane zostaną akty normatywne lub konkretyzacji prawa, czy też niewładcze formy administrowania założeniem tkwiącym w takim ujęciu przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego jest to, by należał on do obszaru tzw. administracji publicznej⁴⁶.

W myśl teorii podmiotowej z prawem administracyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy przynajmniej jedną ze stron stosunku prawnego jest organ reprezentujący władztwo państwowe⁴⁷. Do takich organów można zaliczyć wszelkie organy administracji publicznej lub inne podmioty reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, czy też państwo. Drugą stroną stosunku administracyjnoprawnego jest natomiast ten, do którego kierowane są zakazy i nakazy administracji oraz ten, kto żąda podjęcia określonego działania przez organ administracji publicznej. Tym podmiotem może być zarówno obywatel, jak i organizacja obywateli, a także inny organ państwowy⁴⁸.

Należy wskazać, iż organ reprezentujący władztwo państwowe jako strona stosunku administracyjnoprawnego, co do zasady operuje aktami imperatywnymi, jednostronnymi, niezależnymi od zgody drugiej strony, ponieważ posiada opartą na przepisie prawa kompetencję do władczego formułowania jej praw oraz obowiązków (tzw. władztwo administracyjne). W takiej sytuacji to organ jednostronnie rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach drugiego podmiotu, nawet w przypadku, gdy mamy do czynienia z aktami administracji wydawanymi na wniosek czy za zgodą jego uczestników⁴⁹. Mogą wystąpić jednak sytuacje, w których z różnych względów nastąpi zrównanie ról organu administracyjnego i podmiotu administrowanego, a tym samym zbliżenie procesowego stosunku administracyjnego i cywilnoprawnego w ramach tzw. stosunku spornoadministracyjnego⁵⁰.

Moim zdaniem, normy prawa budowlanego to normy bezwzględnie obowiązujące, mające za zadanie przede wszystkim ochronę istotnych wartości, które ustawodawca uznał za szczególnie znaczące ze względu na dobro wspólne, np. bezpieczeństwa publicznego, zdrowia

⁴⁶ J. Starościak (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 16.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁸ R. Hauser (w:) Z. Duniewska, i in., *op. cit.*, s. 196.

⁴⁹ J. Radwanowicz-Wanczewska (w:) P. Suwaj i in., *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 53-54.

⁵⁰ R. Hauser, *op. cit.*, s. 197.

i życia obywateli, mienia, a także ochrony środowiska oraz własności. Oprócz ochrony interesu publicznego, służą one także ochronie interesu prywatnego inwestora oraz uzasadnionych interesów osób trzecich.

Przepisy prawa budowlanego stanowią źródło ograniczania praw rzeczowych właściciela gruntu, w zakresie kształtowania sposobu korzystania z przysługujących mu uprawnień, a także sfery wolności człowieka, w szczególności wolności osobistej, ponieważ nie każdy może podejmować działalność związaną z projektowaniem i budową obiektów budowlanych⁵¹. Ograniczenia te przejawiają się w postaci władczych form działania administracji publicznej, takich jak nakazy i zakazy typu policyjnego⁵². Dlatego też zastosowanie do nich mają ogólne zasady i reguły prawa administracyjnego, np. realizacja norm prawa budowlanego następuje w trybie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcia zapadające w trakcie postępowania podlegają sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne⁵³. Powyższe przesądza o tym, że ustawa Prawo budowlane została ukształtowana w systemie materialnego prawa administracyjnego, choć, jak już wcześniej zaznaczono, (a w tej pracy warto jest podkreślać), zawiera normy wkraczające w sferę prawa cywilnego⁵⁴, a także normy ustanawiające nakazy lub zakazy zagrożone sankcjami typu karnego.

Zdaniem J. Langa, wszystkie czynności podejmowane przez organ administracji publicznej na podstawie ustawy Prawo budowlane traktuje się jako czynności kontroli lub nadzoru administracyjnego – również te, które są typowymi decyzjami administracyjnymi rozstrzygającymi sprawy indywidualne, np. udzielenia pozwolenia na budowę czy też użytkowanie budynku, nadanie uprawnień budowlanych⁵⁵. Stosunki prawne powstałe w wyniku tych czynności posiadają cechy stosunków administracyjnoprawnych. Są to bowiem stosunki między organem administracyjnym a osobą prawną lub fizyczną, tzn. stosunki nierównorzędnych partnerów, ponieważ podmioty administrowane w drodze aktów stosowania prawa mogą nakazywać podmiotom administrowanym podjęcie różnych działań lub zachowań zagrożonych sankcją przymusu państwowego. Fakt ten także świadczy o tym, że przepisy

⁵¹ Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 7-8.

⁵² Z. Leoński (w:), Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 134.

⁵³ Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 42 i n.

⁵⁴ Przykładowo, instytucji pozwolenia wejścia na teren sąsiada w celu wykonania określonych robót budowlanych, o której mowa w art. 47 Prawa budowlanego.

⁵⁵ J. Lang (w:) M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 392-393.

zawarte w ustawie Prawo budowlane należy zakwalifikować do działu materialnego prawa administracyjnego.

Prawo budowlane jest w zdecydowanej większości źródłem przepisów administracyjnoprawnych. Zawiera normy dające organom administracji publicznej, zarówno w znaczeniu strukturalnym, jak i funkcjonalnym, kompetencje władczego wkraczania w sferę podmiotów od nich strukturalnie niezależnych. Ustawa ta jest jednym z aktów prawnych, który określa ustrój administracji publicznej w budownictwie, a także reguluje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, przy czym metoda regulacji przyjęta w tej ustawie sprowadza się w głównej mierze do metody administracyjnoprawnej⁵⁶.

Należy oczywiście ustalić, jaka jest relacja Prawa budowlanego w odniesieniu do prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego. Systemowe położenie Prawa budowlanego względem prawa konstytucyjnego jest przy tym punktem wyjścia w rozważaniach mających na celu określenie pozycji polskiego prawa budowlanego względem prawa międzynarodowego i europejskiego. Konstytucja RP wyraźnie określa system prawny Polski, gdyż w art. 8 stanowi, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej posiadającą szczególną moc w systemie prawnym, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio chyba że jej przepisy stanowią inaczej. Można wyróżnić dwa aspekty dotyczące szczególnej mocy Konstytucji, tj. aspekt pozytywny oznaczający obowiązek rozwijania Konstytucji i jej konkretyzowania w aktach podkonstytucyjnych oraz aspekt negatywny dotyczący zakazu stanowienia prawa sprzecznego z Konstytucją⁵⁷. W związku z tym akty niższego rzędu nie mogą być stanowione i interpretowane w sprzeczności z Konstytucją RP. Praktycznym przykładem opisywanej relacji jest to, iż Prawo budowlane jako akt prawny zawierający normy prawa administracyjnego niejako ingeruje w prawo własności, a szczególności jeden z jego elementów, czyli prawo do zabudowy. Jednakże art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza wprowadzanie w drodze ustawy ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, ale tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie do jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób⁵⁸. Należy dodać, iż art. 64 Konstytucji RP w ust. 3, który wprost dotyczy prawa własności stanowi, że własność

⁵⁶ Z. Kostka: op. cit., s. 7-8.

⁵⁷ M. Florczak-Wątor, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Wolters Kluwer Polska 2019 (dalej: WKP), Komentarz do art. 8.

⁵⁸ Por.: A. Despot-Mładanowicz, (w:) Prawo budowlane. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 26.

może być ograniczona tylko w drodze ustawy i jedynie w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności⁵⁹. Można zatem zauważyć realny wpływ norm konstytucyjnych na treść norm wynikających z przepisów prawa budowlanego, a dodatkowo należy podkreślić, iż wymieniona relacja zachodzi także na etapie stosowania prawa przez organy administracji publicznej lub sądy i przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny.

Według P. Tulei⁶⁰ Konstytucja RP określa hierarchię aktów prawnych w Polsce z uwzględnieniem odniesienia do aktów prawa międzynarodowego i europejskiego. Artykuł 9 Konstytucji stanowi, iż Rzeczypospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, co zwane jest zasadą przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. Zdaniem tego autora, do źródeł prawa międzynarodowego zalicza się umowy międzynarodowe (zarówno ratyfikowane, jak i nieratyfikowane), zwyczajowe prawo międzynarodowe, akty jednostronne kształtujące zobowiązania międzynarodowe oraz wiążące uchwały międzynarodowych organizacji. Przy czym, jak stwierdza ten autor przepis ten dotyczy wymienionych źródeł niezależnie od tego czy są one wskazane wprost w Konstytucji⁶¹. Według P. Tulei oznacza to, że Konstytucja RP włącza źródła prawa międzynarodowego do źródeł prawa w polskim systemie prawnym, a naruszenie wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego może prowadzić do uruchomienia międzynarodowego systemu ochrony, przy czym należy podkreślić, że organizacje międzynarodowe i ponadnarodowe tworzą własne mechanizmy ochrony⁶². Zdaniem P. Sarneckiego, stosowanie norm prawa międzynarodowego musi być zgodne z ich umiejscowieniem w hierarchii źródeł prawa w Polsce, co powoduje, że będą one inkorporowane do krajowego porządku prawnego i muszą być przypisane określonym szczeblom owej hierarchii, czego konsekwencją jest obowiązek zachowania zgodności poszczególnych aktów prawodawczych z tymi źródłami, umiejscowionymi na wyższych szczeblach owej hierarchii⁶³. W kontekście Prawa budowlanego należy stwierdzić, iż na jego treść także wpływają normy wywodzące się z prawa międzynarodowego czego przykładem jest treść art. 5 ust. 4 i 4a odnoszącego się wprost do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., która niewątpliwie jest źródłem prawa międzynarodowego. Należy zatem podkreślić, że jest to wzorcowy przykład inkorporacji prawa

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, „WKP” 2019, Komentarz do art. 9.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ P. Sarnecki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2016, Komentarz do art. 9, WKP.

międzynarodowego do polskiego prawa budowlanego zgodnie z postanowienia Konstytucji i wynikającą niej hierarchią aktów prawnych w Polsce.

W celu określenia relacji polskiego prawa budowlanego względem prawa europejskiego należy wskazać na swoiste jego cechy w porównaniu z prawem międzynarodowym. W pierwszej kolejności można stwierdzić, iż prawo Unii Europejskiej może być traktowane jako specyficzna forma prawa międzynarodowego, ponieważ główny korpus prawa UE posiada szczególne cechy, które zwykle nie pojawiają się w prawie międzynarodowym, a w szczególności chodzi o to, że obywatele mogą powoływać się na prawa gwarantowane przez prawo UE przed sądami w państwach członkowskich UE, a prawo międzynarodowe z reguły musi zostać inkorporowane do prawa krajowego zanim obywatele mogą się na nie powoływać⁶⁴. Dodatkowo warto zauważyć, że prawo UE często przeważa (kolizyjnie) nad prawem państw członkowskich, co wynika z uformowanej linii orzeczniczej wymiaru sprawiedliwości UE. Słusznie zauważa M. A. Nesterowicz, iż: „Podstawowa niepisana zasada nakazuje, aby unikać konfliktów pomiędzy aktami prawa europejskiego i międzynarodowego, i nie uniemożliwiać państwom członkowskim UE wykonywania ich zobowiązań w stosunku do państw trzecich wynikających z konwencji międzynarodowych. Uregulowania konwencji międzynarodowych bierze się pod uwagę podczas procesu legislacyjnego, w szczególności w Radzie Europejskiej, gdzie państwa członkowskie uczestniczące w negocjacjach nad przyszłym aktem prawnym czuwają nad przestrzeganiem umów międzynarodowych, których są stronami (...). W przypadkach szczególnie kontrowersyjnych, Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) jest wzywany do oceny ważności aktu prawa europejskiego w świetle prawa międzynarodowego”⁶⁵. W związku z tym należy przyjrzeć się relacji polskiego systemu prawa, do którego należy prawo budowlane, z systemem prawa UE. W literaturze przedmiotu wyróżniono następujące rodzaje ogólnych zasad prawa UE:

- określające cechy prawa UE: zasada bezpośredniej skuteczności zakładająca bezpośrednie stosowanie i obowiązywanie tego prawa, zasada pierwszeństwa i zasada efektywności;
- określające sposób wykonywania kompetencji przez UE: zasada kompetencji powierzonych, zasada subsydiarności, zasada proporcjonalności, zasada równowagi instytucjonalnej;
- wynikające z demokratycznego i praworządnego charakteru UE: zasada poszanowania praw podstawowych, zasada pewności prawa i ochrony zaufania, zasada przejrzystości⁶⁶.

⁶⁴ https://e-justice.europa.eu/content_international_law-10-pl.do (dostęp: 15.01.2021).

⁶⁵ M. A. Nesterowicz, Interakcja prawa europejskiego i prawa międzynarodowego w kontekście uregulowań przewozów morskich i lotniczych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII, s. 312.

⁶⁶ E. Całka, Zasada pierwszeństwa w Unii Europejskiej. Wybrane problemy, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. XXV, 1, s. 47-48.

Wymienione zasady służą przede wszystkim uzupełnianiu luk w prawie unijnym, które uzyskało status nowego porządku prawnego, niemającego historycznego precedensu i współczesnego odpowiednika⁶⁷. W sposób szczególny może dochodzić do kolizji wymienionej zasady pierwszeństwa prawa UE z zasadą nadrzędności polskiej ustawy zasadniczej. Problem owej kolizji występuje wtedy, gdy dochodzi do nieusuwalnej w drodze wykładni sprzeczności pomiędzy normą prawa konstytucyjnego a normą prawa unijnego. W odniesieniu do tematyki niniejszej rozprawy możliwa jest taka kolizja prawa UE z polską normą konstytucyjną w kwestii związanej z prawem budowlanym. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować. Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia «przyjazna prawu europejskiemu» ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”⁶⁸. Bezpośrednio w ustaleniu pozycji polskiego prawa budowlanego z prawem UE pomocne wydaje się określenie podziału źródeł prawa UE i zasad ich stosowania. W pierwszej kolejności należy wskazać na to, że wyróżnia się prawo pierwotne UE, do którego zalicza się przede wszystkim traktaty wraz z towarzyszącymi im załącznikami i protokołami i traktaty nowelizujące te już obowiązujące, oraz prawo wtórne UE w zakres którego wchodzi zasadniczo: rozporządzenia, dyrektywy,

⁶⁷ A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 39.

⁶⁸ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49.

decyzje, zalecenia i opinie⁶⁹. Z racji tematyki niniejszej rozprawy należy zwrócić uwagę na zasady stosowania wymienionych aktów prawa UE. Prawo pierwotne oraz rozporządzenia od dnia wejścia w życie są elementem porządku prawnego państwa członkowskiego i co ważne normy te nie wymagają wdrożenia do porządku prawnego danego kraju. Natomiast stosowanie norm wynikających z aktów wchodzących w zakres prawa wtórnego UE (poza rozporządzeniami) uzależnione jest od rodzaju danego aktu, np. inne skutki prawne rodzi dyrektywa, a inne decyzja. Prawo UE realnie wpływa na kształt polskiego prawa budowlanego. Przykładem tego typu relacji jest zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawo budowlane potwierdzenie konieczności spełnienia podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG. Innym przykładem korelacji prawa budowlanego z prawem UE jest to, że „w celu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19.05.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140, s. 16, ze zm.) ustawodawca zrezygnował z dotychczasowego unormowania w Prawie budowlanym i całościowo uregulował omawianą kwestię w ustawie o charakterystyce energetycznej budynków”⁷⁰.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż prawo międzynarodowe i prawo europejskie pozostaje w wyraźnej korelacji z polskim prawem budowlanym, a zasady tej relacji określają głównie normy polskiego prawa konstytucyjnego oraz względem prawa UE normy prawa wspólnotowego.

4. Konstytucyjnoprawne podstawy ochrony interesów osób trzecich

Proces budowlany stanowi realizację korzystania przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne z przynależnych im praw konstytucyjnych i wolności⁷¹. W proces ten z jednej strony zaangażowane są osoby będące właścicielami nieruchomości, na których ma być posadowiony

⁶⁹ Por.: Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej, M. P. z 2004 r. nr 20, poz. 359.

⁷⁰ Por.: A. Despot-Mładanowicz, op. cit., s. 91.

⁷¹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno – budowlanego, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6, s. 3.

obiekt budowlany lub osoby, które mają zamiar realizować taki obiekt na podstawie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tj. tytułu prawnego innego niż własność (np. użytkowanie wieczyste, dzierżawa). Ich uprawnienie do skorzystania z przedmiotu własności składa się na prawo własności, które jest chronione na podstawie art. 21 i 64 Konstytucji RP⁷². Według R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, z drugiej strony w proces budowlany aktywnie lub biernie zaangażowane są inne podmioty. Cytowani autorzy podkreślają, że przy realizacji prawa do zabudowy lub wolności działalności gospodarczej w sektorze budowlanym nie istnieje próżnia, gdyż wymienione uprawnienia i wolności mogą pozostawać w kolizji z innymi dobrami będącymi przedmiotem ochrony innych regulacji o charakterze konstytucyjnym jako istotnych dla interesu publicznego lub interesu prywatnego jednostek⁷³.

Na podstawie obowiązujących przepisów prawa i literatury przedmiotu można wskazać liczne wartości konstytucyjne, które powinny być chronione na etapie kształtowania prawnych ram procesu budowlanego. W sposób szczególny, na potrzeby niniejszych rozważań, należy wskazać na prawa oraz wolności innych osób, czyli osób trzecich, które nie są bezpośrednio zaangażowane w realizację tego procesu⁷⁴. Dotyczy to osób władających nieruchomościami, na które mogą oddziaływać realizowane inwestycje. Poza wszelkim sporem pozostaje pogląd, iż rozmaite uciążliwości, które wynikają z realizacji inwestycji budowlanych mogą naruszać sferę konstytucyjnie chronionych uprawnień właścicieli innych nieruchomości. Potwierdza to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., gdzie stwierdzono: „skorzystanie (...) z prawa zabudowy (...) może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną (...). Ochrona prawa osób trzecich (...) do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności. W toku realizacji inwestycji może bowiem dojść (i z reguły dochodzi) do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej i dysponentów sąsiednich nieruchomości”⁷⁵. Zdaniem R. Hausera oraz Z. Niewiadomskiego w kontekście pojawienia się sytuacji, w której wystąpią sprzeczne interesy inwestora oraz osób trzecich rolą ustawodawcy jest zatem stworzenie ram prawnych, które uczynią zadość interesom obydwu stron poprzez ochronę przysługujących im

⁷² Zob. szerz. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

⁷³ R. Hauser, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 4.

⁷⁴ Stanowiska doktryny są zbieżne z orzecnictwem w tym zakresie. Zob. szerz. H. Izdebski, Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012, s. 23. Por. Wyrok WSA w Warszawie z 27.5.2009 r., IV SA/Wa 1704/08, LEX nr 562887.

⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.4.2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

prawom konstytucyjnym jak i wolnościom⁷⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, iż „kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw”⁷⁷.

Na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i posiadają prawo równego traktowania przez władze publiczne. W związku z tym organy władzy publicznej powinny tak samo traktować osoby trzecie i inwestora, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych⁷⁸. Sposób wyważenia interesów inwestora i osób trzecich ma swą podstawę w konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności, którą TK wywodzi natomiast z zasady demokratycznego państwa prawnego⁷⁹, a która została później wyraźnie wyrażona w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁸⁰ stanowiącym, iż: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Zdaniem B. Banaszaka, w zasadzie proporcjonalności chodzi o to, aby ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna⁸¹. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że przy wprowadzaniu ograniczeń praw i wolności jednostki, spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Określenie czy zasada proporcjonalności została naruszona nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, lecz powinno uwzględniać

⁷⁶ R. Hauser, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 6.

⁷⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.3.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

⁷⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2008 r., II SA/Po 611/08, CBOSA; Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Bk 726/10, CBOSA; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2011 r., II SA/Rz 1199/10, CBOSA; Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Bd 948/12, CBOSA; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r., II SA/Rz 1018/13, CBOSA.

⁷⁹ A. Walaszek-Pyziół, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PUG 1995, nr 1, s. 14-15; Z. Kmiecik, Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000, s. 111; Z. Duniewska, Zasada proporcjonalności (w:) M. Stahl (red.), Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009, s. 139.

⁸⁰ Por.: M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy jej działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 471; W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Kraków 2006, s. 76-77; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2011, s. 100; D. Górecki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 91.

⁸¹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 181.

specyfikę poszczególnych praw jednostki⁸². Według zaś M. Błażewskiego, zasada ta stanowi dyrektywę dla prawodawcy oraz organów administracji publicznej, która wskazuje kierunek stanowienia i stosowania prawa⁸³.

Ze względu na konstytucyjny charakter, zasada proporcjonalności ma zastosowanie do całego systemu prawa, w tym do oceny regulacji dotyczących zasad procesu budowlanego, których zadaniem jest ochrona interesu publicznego oraz praw i wolności osób trzecich poprzez wprowadzanie rozmaitych ograniczeń w korzystaniu z wolności budowlanej i swobody działalności sektora budowlanego. Zasada ta ma zatem wpływ na zastosowanie przez prawodawcę oraz organy administracji publicznej zasady poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich. Przy czym podkreślić należy, iż na podstawie art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wprowadzanie przepisów, które ograniczają wolności lub prawa musi być realizowane wyłącznie w drodze przepisów rangi ustawowej. W aktach prawnych niższego rzędu dopuszczalne jest jedynie zamieszczanie regulacji doprecyzowujących postanowienia wynikające z ustaw, a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdza ten pogląd w sytuacji prowadzenia procesu budowlanego⁸⁴.

W kontekście wprowadzania ograniczeń praw i wolności inwestora oraz osób trzecich ustawodawca powinien też jednoznacznie wskazać (najlepiej w uzasadnieniu projektu ustawy) konkretne wartości uzasadniające takie rozwiązanie z perspektywy jego konieczności przez pryzmat określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawa⁸⁵, która jest zbiorem rozmaitych wartości pośrednio lub bezpośrednio w niej wyrażonych, dotyczących

⁸² Por.: wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; wyrok TK z dnia 30 października 1996 r., sygn. akt K 3/96, OTK 1996, nr 5, poz. 41; wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

⁸³ M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 62.

⁸⁴ Zob. szerz. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.5.1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6.3.2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5.3.2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.3.2003 r., P 14/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 22.

⁸⁵ Obowiązek umieszczania w uzasadnieniu do projektu ustawy wspomnianych kwestii nie wynika tylko z „elegancji” legislacyjnej, ale zdarzało się, że Trybunał Konstytucyjny z powodu braku takich uzasadnień dla wprowadzania przyczyn przemawiających za ograniczeniem wolności lub praw konstytucyjnych uznawał taką ustawę za niekonstytucyjną. Zob. szerz. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23.11.2010 r., K 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 106.

prawa, ustroju oraz relacji pomiędzy państwem a jednostką⁸⁶. Przy czym, z perspektywy ewentualnych ograniczeń praw oraz wolności osób trzecich w procesie budowlanym niedopuszczalne jest ich wprowadzanie z powodów innych niż wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁸⁷. Zdaniem R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, w związku z koniecznością zapewnienia dostatecznej ochrony wartości konstytucyjnych, a w tym praw i wolności osób trzecich, które mogłyby być zagrożone w wyniku realizacji przedsięwzięcia budowlanego nie jest dopuszczalne odstępianie w procesie budowlanym od nadzoru i wpływu państwa, ponieważ zgodność inwestycji z prawem powinna być przedmiotem prawidłowo ukształtowanego postępowania administracyjnego przy udziale wszystkich zainteresowanych, a można to osiągnąć wyłącznie poprzez kontroli prewencyjnej inwestycji budowlanej, a nie kontroli następczej⁸⁸. W mojej ocenie właśnie takie podejście gwarantuje skuteczną ochronę m.in. praw i wolności, np. właścicieli nieruchomości, na które będzie oddziaływała prowadzona inwestycja, gdyż pozostawienie pełnej swobody inwestorom mogłoby skutkować zagrożeniami i trudnościami ochrony praw i wolności osób trzecich oraz interesu publicznego.

Powyższe rozważania należy zatem odnieść do relacji zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP z normami dotyczącymi procesu budowlanego. Zasada demokratycznego państwa prawnego w swej materii znacząco bowiem determinuje treść innych zasad prawnych, które regulują sytuację prawną podmiotów w tym procesie. Normy konstytucyjne mają zaś istotny wpływ na stosowanie prawa w procesie budowlanym, dlatego też organy administracji publicznej interpretujące przepisy prawa w tym procesie powinny kierować się ich treścią⁸⁹. Dlatego w dalszej części pracy dokonam analizy, czy ochrona interesów osób trzecich, która jest instytucją Prawa budowlanego, gwarantuje uczestnikom procesu budowlanego na różnych jego etapach oraz stadiach realizacji adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa ochronę ich praw.

⁸⁶ Zob. szerz. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64. Należy także zaznaczyć, że na konstrukcję ww. zasady składają się nie tylko jej komponenty wymienione w art. 2, ale także, po pierwsze, niektóre inne zasady ustrojowe z różnych przyczyn ujęte w konstytucji odrębnie, po drugie, bardziej szczegółowe zasady i przepisy „przejawowe”, konkretyzujące i gwarantujące jej realizację oraz, po trzecie, wywiedzione z jednych i drugich zasady pochodne. Obejmuje ona zatem również swoim zakresem zbiór zasad bardziej szczegółowych, o zróżnicowanym charakterze prawnym jak i niejednakowej mocy prawnej, tj.: suwerenności narodu; wolności i równości wobec prawa; konstytucjonalizmu; podziału władz; legalizmu; prawa do sądu; odpowiedzialności państwa za błędy jego funkcjonariuszy; proporcjonalności; samorządu i partycypacji (Por.: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016).

⁸⁷ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.7.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

⁸⁸ Por.: R. Hauser, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 8.

⁸⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r., II SA/Rz 1018/13, CBOSA; Zob. szerz. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Po 611/08, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., II OSK 1140/10, CBOSA.

5. Pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich

5.1. Kategorie interesu

W trakcie procesu budowlanego dochodzi do splotu i przenikania się interesów o zróżnicowanym charakterze, interesów różnych podmiotów, które mogą mieć oparcie w przepisach prawa ulokowanych w różnych gałęziach tego prawa. Dzieje się tak dlatego, że działalność budowlana realizuje się w sferze określonego stanu faktycznego, a jednocześnie dokonuje się w obszarze istniejących stosunków prawnych, dotyczących przeważnie prawa do rzeczy. Działalność budowlana odnosi się do istniejących stosunków prawnych, może powodować ich powstanie, zmianę, ustanie. W tym skomplikowanym splocie interesów oraz norm prawnych, aby zdefiniować pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich w pierwszej kolejności, opierając się w szczególności na poglądach doktryny, jak i orzecznictwa, istotne jest rozróżnienie kategorii interesów oraz określenie wzajemnych relacji pomiędzy nimi.

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się dwie podstawowe kategorie interesu: interes indywidualny (jednostkowy, prywatny) i publiczny (państwowy i innych podmiotów publicznych). Na interes indywidualny składa się natomiast interes prawny i zwykły, zwany faktycznym.

Zdaniem W. Jakimowicza, przez interes indywidualny należy rozumieć relacje pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce⁹⁰. Przy czym, jednostką może być nie tylko osoba fizyczna, lecz każdy podmiot, który można zindywidualizować w prawnym tego słowa znaczeniu. Mogą być to również osoby prawne, a także państwowe oraz samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nieposiadające osobowości prawnej. Interes indywidualny – z punktu widzenia prawa – jest zatem to sytuacja prawna jednostki jako adresata działań administracji publicznej⁹¹, a także sytuacja jednostki, która nie jest adresatem działań organów administracji publicznej, ale działanie to może mieć lub ma wpływ na jej sytuację (prawa i obowiązki). Zdaniem tego samego autora pojęcie „interes publiczny” należy do tzw. klauzul generalnych, które z założenia mają i zawsze będą miały charakter nieostry, ale bowiem nie ma bezwzględnej, stałej i trwałej definicji tego pojęcia, gdyż nie ma stałego, trwałego oraz niezmiennego przedmiotu definicji⁹². Dlatego, jak stwierdził M. Wyrzykowski,

⁹⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 115. Podob. A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 43.

⁹¹ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 107.

⁹² *Ibidem*, s. 91.

pojęcie to wymaga ciągłej redefinicji⁹³. Ustawodawca wprawdzie podjął próbę zdefiniowania tego pojęcia w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁴, ale pojęcie to zostało wprowadzone wyłącznie na użytek stosowania tej ustawy. Poza tym, według W. Jakimowicza zamiast wyjaśniać pojęcie interesu publicznego ustawodawca dostarcza dodatkowych wątpliwości, ponieważ w treści przyjętej definicji użyto określeń nieostrych i wymagających doprecyzowania, co stwarza niebezpieczeństwa nadużyć w procesach działalności reglamentacyjnej państwa wobec wolności obywatelskich, gdzie kryterium interesu publicznego ma doniosłe znaczenie jako element uzasadniający wpływanie na sferę praw jednostki⁹⁵.

W wyroku z 26 września 2002 r., NSA stwierdził, że ze względu na to, że pojęcie interesu publicznego nie ma stałej treści, konieczne jest zatem każdorazowe dokonywanie oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia wartości, jakie mogą być ukryte pod tym pojęciem⁹⁶. W literaturze przedmiotu nie zaniechano jednak próby scharakteryzowania tego pojęcia. Według M. Wyrzykowskiego przez interes publiczny „należałoby rozumieć interes wszystkich ludzi żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego, przy czym realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby”⁹⁷. Zdaniem A. Krasuskiego, interes ten może być traktowany jako swojego rodzaju kategoria zbiorcza na wskazanie określonych wartości, które uzasadniają w drodze wyjątku dopuszczalność ingerencji w publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej, czyli dla ochrony powszechnie uznanych wartości (wolności i praw innych osób, bezpieczeństwa, porządku publicznego)⁹⁸.

W pierwszej kolejności najbardziej istotne wydaje się określenie wzajemnych relacji pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym. Nasuwa się bowiem pytanie, czy

⁹³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 13.

⁹⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z 2019 r. poz. 60, 235.) ilekroć w ustawie jest mowa o „interesie publicznym” - należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobjektywowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

⁹⁵ W. Jakimowicz, *Wolność...*, s. 97. Podobny pogląd wyraził A. S. Duda, op. cit., s. 31-32.

⁹⁶ Wyrok NSA z 26 września 2002 r., sygn. akt III SA 659/01, CBOSA.

⁹⁷ Por.: M. Wyrzykowski: op. cit., s. 36.

⁹⁸ A. Krasuski, *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 9, s. 20.

stanowią one kategorie przeciwstawne, zbieżne, czy też są wobec siebie obojętne. W historii prawa i doktryn politycznoprawnych można wyróżnić dwie zasadnicze koncepcje dotyczące wzajemnego stosunku pomiędzy tymi interesami. Koncepcja uniwersalistyczna utożsamiała interes indywidualny z interesem państwa, wykluczając zarazem w ogóle możliwość powstawania konfliktów na tej płaszczyźnie. Uniwersalistyczne pojmowanie treści interesu społecznego dominowało w socjalistycznej teorii prawa, co według M. Zdyba, doprowadziło nie tylko do nieliczenia się z interesem jednostki, ale w pewnym zakresie także z prawem⁹⁹. Koncepcja przeciwstawna do teorii uniwersalistycznych przedstawiała podejście indywidualistyczne, w którym przewagę ma interes jednego człowieka¹⁰⁰.

Zdaniem M. Wyrzykowskiego, mając na uwadze indywidualistyczny model relacji pomiędzy jednostką a państwem należy też przyjąć, że związków pomiędzy tymi interesami nie powinno się rozpatrywać na płaszczyźnie skrajnego przeciwstawiania tych pojęć, a raczej w aspekcie łączenia interesu indywidualnego oraz interesu publicznego. Interes publiczny nie jest ani sumą interesów indywidualnych, ani też nie jest zupełnie odseparowany od tych interesów. Nie jest też interesem państwa czy interesem administracji państwowej. Interes publiczny wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi można zdefiniować jako uprawnione i zgeneralizowane interesy jednostek¹⁰¹.

Moim zdaniem, w kontekście prawa budowlanego interes publiczny wymaga, aby obiekt budowlany (jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi, z uwzględnieniem przewidywanego okresu użytkowania), projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych¹⁰². Ponadto, obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 ustawy¹⁰³. Przepisy te zakreślają więc sferę dóbr, będących w zainteresowaniu prawa budowlanego jako prawa publicznego, które ustawodawca uznał za szczególnie znaczące ze względu na dobro wspólne.

⁹⁹ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 2011.

¹⁰⁰ M. Wyrzykowski: op. cit., s. 31.

¹⁰¹ Ibidem, s. 43.

¹⁰² Patrz aneks, załącznik 1.

¹⁰³ Art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 5 maja 2009 r. sygn. akt P 64/07¹⁰⁴. Stwierdził, że obowiązki inwestora obwarowane sankcją z art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego mają służyć ochronie doniosłych wartości wyróżnionych ze względu na interes publiczny, wśród których wymienić należy: środowisko, bezpieczeństwo ludzi i mienia, zdrowie i życie ludzi, ład przestrzenny, czy też poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09¹⁰⁵ zaznaczył, że: „Właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego jest gwarancją zachowania proporcjonalności ograniczania praw jednostki w celu realizacji interesu publicznego. Kolidzja interesów, a co za tym idzie potrzeba ich ważenia, jest charakterystyczna dla stosunków regulowanych przez prawo budowlane, w którym stykają się interes publiczny, interes inwestora oraz uprawnienia osób trzecich wynikające z ich praw na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością inwestora. Granice tych praw i interesów, szczególnie na obszarach zurbanizowanych, określają przepisy prawa budowlanego i innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska (...). W ocenie interesów osób trzecich należy także posiłkować się art. 7 k.p.a., który zobowiązuje organy administracji publicznej, aby przy załatwianiu sprawy, miały wzgląd na interes społeczny i słuszny interes obywateli”¹⁰⁶.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić. Według TK w takich sytuacjach zadaniem organów administracji publicznych jest dążenie do harmonizowania tych interesów, które nie występują w stosunku nadrzędności i podrzędności, a w związku z tym również w ramach kształtowania procesu budowlanego konieczne jest dążenie ustawodawcy i organów stosujących prawo do wyważania obu tych interesów. TK uznał, że przykładowo gwarantowane inwestorowi art. 4 ustawy Prawo budowlane¹⁰⁷ prawo zabudowy nieruchomości gruntowej równoważone jest – wynikającą z różnorodnych norm – ochroną praw osób trzecich oraz interesu publicznego, gdyż ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego¹⁰⁸. Pojęcie interesu publicznego

¹⁰⁴ OTK-A 2009, nr 5, poz. 64.

¹⁰⁵ OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Zgodnie z art. 4 ustawy Prawo budowlane każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

¹⁰⁸ Zob.: wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2.

znacząco kształtuje stosunki administracyjnoprawne, w których charakterystyczne położenie prawne podmiotu publicznoprawnego wpływa naturalnie na status pozostałych stron, a także (co istotne dla przedmiotu niniejszej rozprawy) na uzasadnione interesy osób trzecich.

Nauka prawa administracyjnego podzieliła interes indywidualny na dwie kategorie: interes prawny i interes zwykły, zwany faktycznym¹⁰⁹. Nie należy omawiać pojęcia interesu prawnego, jeśli nie omówi się uprzednio interesu faktycznego, ponieważ to jedyny sposób, by w pełni ukazać cechy interesu prawnego.

Zdaniem T. Bigo, interes faktyczny to interes indywidualny, który nie został w żaden wyraźny sposób wzięty pod ochronę przez obowiązujące prawo, w wyniku czego zainteresowany podmiot nie może domagać się konkretnych działań od organów władzy publicznej. Cytowany autor wskazuje, że może on jedynie składać oświadczenia i dowiadywać się o bieg sprawy, a jego interes w weryfikacji rozstrzygnięć administracji może być brany pod uwagę wyłącznie w drodze podejmowania przez organy administracji określonych działań z urzędu i w trybie odrębnego postępowania skargowego¹¹⁰. W takiej sytuacji składający skargę interesant faktyczny nie stanie się stroną postępowania, a jedynie otrzyma zawiadomienie o sposobie załatwienia jego skargi. Nie będzie więc miał bezpośredniego wpływu na bieg procedury zmierzającej do wydania rozstrzygnięcia. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na pogląd, jaki został zaprezentowany przez C. Banasińskiego oraz E. Piontka. Dokonując analizy przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wyrazili oni pogląd, że interes konsumentów jest interesem prawnym lub prawnie chronionym interesem faktycznym¹¹¹. Przy czym, interes prawnie chroniony należałoby uznać za pojęcie o szerszym zakresie od zakresu pojęcia interesu prawnego. Akceptację dla tego poglądu wyraziła również A. Piszcz¹¹². Autorka, powołując się na konkretne przepisy prawa, stwierdziła, że prawnie chroniony interes obejmowałby zarówno interes prawny, jak i faktyczny w tych przypadkach, w których ustawodawca decyduje się na ochronę interesu faktycznego¹¹³. Wydaje się więc, że

¹⁰⁹ Zob.: W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 126-136; A. S. Duda, *op. cit.*, s. 43-48; K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 1-10.

¹¹⁰ T. Bigo [III], *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 464.

¹¹¹ Tak C. Banasiński, E. Piontek (red.): *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 397.

¹¹² A. Piszcz, *Interesy konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, (w:) *Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Płock 2010, s. 72.

¹¹³ *Ibidem*, np. w art. 44h ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zm.), art. 71b ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. nr 100, poz. 696 ze zm.).

objęty prawną ochroną interes faktyczny staje się w momencie jego dochodzenia interesem prawnym.

W wyroku z dnia 23 marca 1999 r. NSA wyraził pogląd, że interes prawny wynika z określonego przepisu prawnego, odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu i pojawia się wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego¹¹⁴. W innym wyroku zaś NSA wskazał, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami stosowania normy prawa materialnego¹¹⁵.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie prezentowany jest pogląd, że pojęcie interes prawny, na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalać według norm prawa materialnego, a mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby¹¹⁶. Przy czym, art. 28 k.p.a. wiąże przymiot strony z istnieniem przepisu prawa materialnego, nie zaś z jego naruszeniem. Innymi słowy, przy badaniu legitymacji procesowej wnioskodawcy lub innych osób na podstawie art. 28 k.p.a. nie ma znaczenia, czy został naruszony interes prawny danej osoby, a jedynie to, czy interes taki tej osobie przysługuje¹¹⁷. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga zatem ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, polegającego na tym, że każda przewidziana prawem czynność organu administracji państwowej będąca aktem stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Postępowanie administracyjne dotyczy tym samym interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w jego granicach podejmuje się każdą przewidzianą prawem czynność organu administracji państwowej, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby. Inaczej mówiąc, interes prawny występuje, jeżeli pomiędzy sytuacją prawną podmiotu a przedmiotem postępowania istnieje - uzasadnione treścią normy prawa

¹¹⁴ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 2164/97, LexPolonica nr 2089170.

¹¹⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98, Lex nr 47969.

¹¹⁶ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1559/06, LEX nr 385385.

¹¹⁷ Patrz: wyroki NSA z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt II OSK 189/13 oraz z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 978/13 - CBOSA.

materialnego - realne, rzeczywiste powiązanie, czyniące go zainteresowanym tym postępowaniem i w konsekwencji uprawnionym do udziału w nim w charakterze strony¹¹⁸.

Zwrócić należy uwagę na pogląd, jaki został zaprezentowany przez Barbarę Adamiak, która twierdzi, że choć o istnieniu interesu prawnego decydują normy materialnego prawa administracyjnego, to w pewnego rodzaju sprawach muszą być one interpretowane w związku np. z przepisami prawa cywilnego¹¹⁹. Podobny pogląd wyrażana jest również w orzecznictwie sądowno administracyjnym Sądy uznają, że podstawą wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, obok norm materialnego prawa administracyjnego, mogą być przepisy kodeksu cywilnego, tylko w sytuacji gdy są z nimi powiązane. Samoistnie normy prawa cywilnego nie dają bowiem podstaw do wyprowadzenia interesu prawnego chronionego na drodze administracyjnej¹²⁰.

Powyższe oznacza, że interes prawny to ochrona polegająca na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Najczęściej ochrona ta przejawia się w zapewnieniu prawa do udziału w postępowaniu lub jakichkolwiek innych czynnościach umożliwiających zaskarżenia aktów prawnych lub czynności, czy innych prawnych stanów zagrożenia. To relacja pomiędzy oczekiwaniami podmiotu w stosunku do organów administracji publicznej stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec tego samego podmiotu. O tym zaś, czy interes ma charakter prawny przesądza treść norm prawa materialnego administracyjnego, także w powiązaniu z normami prawa cywilnego, przy czym chodzi o takie normy, z których dla konkretnego podmiotu wynikają określone prawa lub obowiązki pozostające w związku z rozstrzygnięciem jakie ma lub może być wydane w danej sprawie. W procesie budowlanym będą to zatem te przepisy kodeksu cywilnego, które są związane z przepisami prawa budowlanego, ponieważ mają zastosowanie w sprawach dotyczących projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Interes faktyczny występuje natomiast wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednakże zainteresowanie to nie znajduje podstaw w przepisach prawa materialnego stanowiącego o prawach i obowiązkach tego podmiotu.

¹¹⁸ Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 56/12, CBOSA.

¹¹⁹ B. Adamiak, Glosa do wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 1997 r. (II SA/Wr 1013/96), OSP 1998, nr 7-8, poz. 131, s. 365; Podobnie: S. Jędrzejewski, Glosa do wyroku NSA z dnia 24 stycznia 1996 r. (IV SA 744-745/94), OSP 1997, nr 4, poz. 82, s. 201.

¹²⁰ Np.: wyrok NSA z dnia 2 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1289/06, CBOSA.

5.2. Pojęcie osoby trzeciej

W polskim systemie prawnym brak jest uniwersalnej definicji legalnej pojęcia osoby trzeciej. Warto podkreślić, iż także w doktrynie nie dostrzega się jednolitości w tej materii. W związku z tym warto przytoczyć ze względu na ich liczebność tylko wybrane przykłady używania pojęcia osoby trzeciej w aktach prawnych, co umożliwi szerszą analizę tego pojęcia i wskazanie istoty rzeczy na potrzeby prowadzonych rozważań.

W pierwszej kolejności warto wskazać na zapis pojęcia osoby trzeciej w kodeksie cywilnym. Artykuł 59 stanowi zabezpieczenie interesu osoby trzeciej w sytuacji zaistnienia następujących przesłanek, czyli: zawarcie umowy między dwiema osobami, całkowita lub częściowa niemożliwość zaspokojenia roszczenia osoby trzeciej, wywołana tą umową oraz świadomość obu stron umowy. Przyznanie ochrony roszczeniu osoby trzeciej oznacza, że przysługuje jej uprawnienie do realizowania go tak, jakby umowa nie została zawarta¹²¹. Kolejnym przykładem z kc jest art. 63, który stanowi, iż w przypadku, gdy do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, to osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności albo po jego złożeniu. W piśmiennictwie można odnaleźć interpretację pojęcia osoby trzeciej w kontekście tego artykułu. Warto przytoczyć tutaj pogląd A. Janas, która twierdzi, iż „osobą trzecią jest każdy podmiot prawa cywilnego (osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna, o jakiej mowa w art. 33¹ kc), niebędący stroną stosunku prawnego, którego dotyczy wymóg zgody. W pojęciu tym mieszczą się również takie osoby, jak małżonek (art. 37 k.r.o.), współwłaściciel (art. 199 kc) czy współspadkobierca (art. 1035–1036 kc), które nie będąc stroną czynności prawnej mogą zostać dotknięte jej materialnoprawnymi skutkami”¹²². Przepis art. 952 § 2 kc stanowi, iż treść testamentu ustnego może być stwierdzona w taki sposób, że jeden ze świadków albo osoba trzecia spíše oświadczenie spadkodawcy przed upływem roku od jego złożenia wraz z podaniem miejsca i daty sporządzenia pisma, które podpiszą spadkodawca i dwaj świadkowie albo wszyscy świadkowie. W związku z tym artykułem pojawiło się wiele trudności interpretacyjnych na tle praktycznym w kontekście pojmowania osoby trzeciej i rozróżnienia jej z pojęciem świadka, co w doktrynie i orzecznictwie wyraźnie odróżniono¹²³.

¹²¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2017, IV CSK 198/16.

¹²² A. Janas, Art. 63. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. t. 1. *Część ogólna (art. 1-125)* [online], Wolters Kluwer Polska, Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748165/545605> (dostęp: 26.06.2019).

¹²³ J. Turłukowski, *Pozasądowe stwierdzenie treści testamentu*, [w:] *Sporządzenie testamentu w praktyce* [online], Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369208296/241769> (dostęp: 26.06.2019).

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze¹²⁴ także w swej treści zawiera termin osoba trzecia m.in. w kontekście zabezpieczenia jej interesów (np. art. 19 ust. 1a, art. 34 ust. 2, art. 137, art. 397 ust. 1, art. 456 ust. 2, art. 462). Zarówno przedwojenna, jak i powojenna doktryna p.u. podejmowała próby określenia definicji omawianego terminu, ale obecni autorzy przedstawiają pogląd, iż trudno jest jednoznacznie określić aktualność poglądów na tle obecnej ustawy¹²⁵.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹²⁶, w art. 11 ust. 2 czy też art. 16 ust. 1 pkt. 4, 5, 7, także posługuje się pojęciem osoby trzeciej. Według M. Bar i J. Jendrośki wskazane w tych przepisach pojęcie osób trzecich używane jest w różnych kontekstach prawnych, ale zawsze odnosi się do stosunku prawnego, który jest związany z żądaniem dostępu do informacji. Autorzy podkreślają, że w tym stosunku prawnym podstawową rolę odgrywają dwa podmioty, czyli osoba jako podmiot żądający informacji oraz po drugiej stronie podmiot będący w posiadaniu takiej informacji, a podmiot, którego żądana informacja dotyczy lub który ją dostarczył do organu, jest w tym stosunku prawnym osobą trzecią¹²⁷.

Warto jeszcze wskazać na ujęcie terminu osoby trzeciej w kontekście ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, której art. 8¹ odnosi się do praw członków spółdzielni do otrzymania m.in. faktur i umów zawieranych przez spółdzielnię z osobami trzecimi¹²⁸. Zdaniem R. Dzięczki przedmiotowa ustawa nie zawiera definicji legalnej omawianego pojęcia, ale wydaje się, że za osoby trzecie należy uznać te osoby, które są w relacjach gospodarczych ze spółdzielnią, ale tylko tych, które są objęte celem jej ustawowego i statutowego działania. W związku z tym za osoby trzecie – według tego autora – nie należy uznać członków spółdzielni i osób, które w spółdzielczej formule realizują w spółdzielni określone prawa¹²⁹. Jednak z drugiej strony, Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów uznał,

¹²⁴ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, Dz. U. 2003 nr 60 poz. 535, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1228 (dalej: p.u.).

¹²⁵ Zob. szerz. P. Janda, Rozdział III Pojęcie osoby trzeciej w postępowaniu upadłościowym, [w:] Ochrona osób trzecich w postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego przedsiębiorcy [online]. LEX. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369231068/201224> (dostęp: 24.06.2019).

¹²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.

¹²⁷ M. Bar, J. Jendrośka, Art. 11. [w:] Komentarz do 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 [online]. System Informacji Prawnej LEX. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587713526/510966> (dostęp: 24.06.2019).

¹²⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1465 ze zm.

¹²⁹ Zob. szerz. R. Dzięczek, Art. 8(1), [w:] Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, wyd. VIII [online]. Wolters Kluwer Polska. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587555830/571333> (dostęp: 24.06.2019).

że: „Członek spółdzielni mieszkaniowej, będący jej pracownikiem, jest osobą trzecią w rozumieniu art. 8¹ ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych”¹³⁰. Można zatem dostrzec, że zdarzają się sytuacje, w których omawiane pojęcie na gruncie jednego aktu prawnego rodzi wiele niejednorodnych problemów interpretacyjnych.

Należy zatem stwierdzić, iż brak jest jednolitej definicji legalnej pojęcia osoby trzeciej w polskim systemie prawnym. Doktryna oraz judykatura podejmują starania mające na celu jego doprecyzowanie. Próby te ograniczają się jednak do prowadzenia rozważań w odniesieniu do konkretnych aktów prawnych. W związku z tym definicja osoby trzeciej może być różna i zawsze jest rozpatrywana z perspektywy konkretnego aktu prawnego, w którym to pojęcie występuje.

Natomiast w doktrynie prawa budowlanego za osoby trzecie uznaje się osoby, które bezpośrednio nie uczestniczą w procesie budowlanym, ale mogą ich dotyczyć skutki tego procesu¹³¹. Według S. Jędrzejewskiego mogą to być osoby fizyczne lub prawne, organizacje społeczne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które w związku z działalnością inwestycyjną lub w jej następstwie mogą doznać lub doznają jakichkolwiek ograniczeń¹³². Do osób trzecich ww. autor zalicza także m.in. właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w sąsiedztwie inwestycji, których interesy mogą doznać uszczerbku w związku z jej realizacją, jak też przez wadliwą eksploatację istniejącego na sąsiedniej działce obiektu budowlanego, niezależnie od tego czy nieruchomość ta położona jest w bezpośrednim sąsiedztwie tej inwestycji. Zdaniem S. Jędrzejewskiego osobą trzecią będzie również właściciel nieruchomości, na której inny podmiot zamierza wykonać określone roboty budowlane, a także najemca lokalu, którego interes doznaje uszczerbku w rezultacie złego stanu technicznego budynku, spowodowanego zaniedbaniem określonych przez ustawę Prawo budowlane obowiązków nałożonych na jego właścicieli lub zarządców¹³³.

W mojej ocenie do osób trzecich należy zaliczyć osoby, na których sytuację planowany, realizowany lub istniejący obiekt budowlany wpłynie w sposób korzystny zarówno przez jego budowę, jak i rozbiórkę (np. budowa obiektu wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną umożliwi poprawę dojazdu do obiektu będącego własnością osoby trzeciej lub rozbiórkę obiektu budowlanego, który taki dostęp dotychczas ograniczał). Do kategorii osób trzecich należy zaliczyć osoby niepełnosprawne, które doznają lub mogą doznać uciążliwości na skutek

¹³⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z 13.08.2013 r., III CZP 21/13, OSNC 2014/1, poz. 1.

¹³¹ B. Kurzępa: op. cit., s. 136.

¹³² Zob.: S. Jędrzejewski, *Proces budowlany...*, s. 37-38.

¹³³ Zob.: *Ibidem*, s. 37-38.

nieprzystosowania dla zaspokojenia ich podstawowych potrzeb obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, ale także osoby niepełnosprawne, których potrzeby w wyniku realizacji tych obiektów lub ich dostosowania ulegną poprawie. Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego zobowiązuje bowiem do projektowania, budowy i utrzymania obiektu budowlanego w sposób określony w normach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m. in. niezbędne warunki do korzystania z tych obiektów budowlanych przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Jednakże osoby niepełnosprawne, chcąc skorzystać z przysługujących im uprawnień i zostać uznane za strony postępowania któregośkolwiek z etapów procesu budowlanego, muszą poddać się takim samym rygorom prawnym jak inne osoby trzecie, tj. ich interes powinien mieć ścisły związek z obiektem budowlanym będącym przedmiotem procesu budowlanego.

5.3. Uzasadniony interes osób trzecich w prawie budowlanym

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane nie definiuje pojęcia uzasadnionych interesów osób trzecich. W prawie budowlanym zostało ono użyte tylko raz, w treści art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Jak można zauważyć ustawodawca nie doprecyzował samego sformułowania interesy osób trzecich, poza wskazaniem, że przejawia się ono m. in. w zapewnieniu dostępu do drogi publicznej.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić o jakich interesach, czyli prawnych czy też faktycznych, mowa jest w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budowlane. W mojej ocenie, przez interesy osób trzecich, o których mowa w tym przepisie należy rozumieć wszelkie interesy tych osób, jakie mogą pojawić się /zaistnieć/ na etapie projektowania, budowy, użytkowania i rozbiórki obiektu budowlanego, czyli w trakcie całego procesu budowlanego, ponieważ działania (czynności prawne i faktyczne) podejmowane przez uczestników procesu budowlanego mogą wywierać niekorzystny wpływ zarówno na interes prawny, i faktyczny tych osób. Oznacza to więc, że nie są to wyłącznie interesy prawne. Mogą to być także interesy faktyczne.

Za powyższym twierdzeniem przemawia także językowa racjonalność prawodawcy, z której płynie dyrektywa interpretacyjna, że jeżeli prawodawca używa różnych pojęć to nadaje im różne znaczenia. W treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego ustawodawca użył sformułowania interesy osób trzecich, a nie interesy prawne, w związku z czym, w świetle gramatycznych metod wykładni utożsamianie tych dwóch pojęć może się wydawać nieuzasadnione. Dla potwierdzenia tej tezy można chociażby wskazać np. art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym *expressis verbis* jest mowa o ochronie interesów prawnych innych osób przy zagospodarowaniu nienależących do nich terenów.

Za słusznością powyższej tezy przemawiać może również treść art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r., który stanowił, iż obiekty budowlane powinny być projektowane, budowane i utrzymane zgodnie z wymogami współczesnej wiedzy w sposób zapewniający m.in.: ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich - zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi i normami. W przepisie tym brak było jednoznacznego określenia co do rodzaju interesów osób trzecich objętych ochroną przez ustawodawcę, co wskazywałoby, że ochroną ustawodawca objął zarówno interesy prawne jak i faktyczne tych osób. Wprawdzie w wielu sytuacjach trudno jest mówić o jakiejś stałej i wyraźnej linii ewolucyjnej instytucji prawnych i w tym sensie do argumentów historycznych należy się odwoływać ostrożnie, ale niewątpliwie w szeregu przypadkach, jak to ma miejsce w przedmiotowym przypadku, mogą one służyć jako pomoc¹³⁴. Zauważyć należy, iż „poszanowaniu” w Prawie budowlanym podlegają nie wszystkie, lecz jedynie kwalifikowane („uzasadnione”) interesy osób trzecich¹³⁵. Zdaniem W. Laskowskiej „w tym rozumieniu interes «uzasadniony» to interes, który w świetle ocen o charakterze aksjologicznym należałoby uznać za godny ochrony”¹³⁶. Jeżeli przyjmiemy, że normy Prawa budowlanego to normy bezwzględnie obowiązujące, mające za zadanie przede wszystkim ochronę istotnych wartości, które ustawodawca uznał za szczególnie znaczące ze względu na dobro wspólne, to wyrażam przekonanie, że jako uzasadnione mogą, a nawet powinny być traktowane tylko te interesy, które pozostają w sferze zainteresowania tego prawa jako prawa publicznego, a więc takie, które są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem. O tym zaś, jakie dokładnie dobra są w sferze zainteresowania prawa

¹³⁴ Okoliczności jakie mogą zaistnieć w trakcie procesu budowlanego oraz jak należy je zakwalifikować mając na uwadze przepisy prawa, czyli jako uzasadniające interes prawny czy też faktyczny osób trzecich, zostaną przedstawione w dalszej części rozprawy.

¹³⁵ Wyrok NSA w Warszawie (przed reformą) z 16 października 1998 r. sygn. akt IV SA 1789/96, LEX nr 43758.

¹³⁶ M. Laskowska, Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 47.

budowlanego stanowią przepisy art 4 i 5 Prawa budowlanego¹³⁷. Przepisy te zakreślają bowiem sferę dóbr, będących w zainteresowaniu prawa budowlanego jako prawa publicznego, które będą podlegały „poszanowaniu” w trakcie procesu budowlanego. Ze względu jednak na to, że normy te mają charakter zasady ogólnej, ich wykładnia wymaga uwzględnienia postanowień innych przepisów ustawy oraz przepisów wykonawczych.

Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym przyjmuje się, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich powinno być interpretowane w sposób obiektywny oraz bezpośredni, czyli zgodnie z regulującymi proces budowlany normami¹³⁸. Oznacza to, że ustawodawca w Prawie budowlanym wymaga poszanowania nie jakichkolwiek, ale uzasadnionych interesów osób trzecich, czyli takich, które opierają się na konkretnych normach prawa regulujących proces budowlany, o którym mowa w art. 1 Prawa budowlanego¹³⁹. Poszanowaniu w tym procesie podlegają więc wyłącznie uzasadnione interesy tych osób, a nie wszystkie interesy, których poszanowania osoby te mogłyby się domagać.

Przykładowo, poszanowanie interesów osób trzecich polega na umożliwieniu im skorzystania z prawa do zabudowy w takim zakresie, w jakim przysługuje ono inwestorowi i nie jest sprzeczne z przepisami prawa. Każdorazowo zachodzi więc potrzeba wyważenia interesów inwestora i właścicieli nieruchomości sąsiednich, w tym uwzględnienia ich zamierzeń inwestycyjnych. Wyważenie tych interesów oznacza natomiast uwzględnienie zarówno istniejącej zabudowy, jak i możliwość zabudowy nieruchomości w przyszłości. Przy czym, zasada poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym nie może oznaczać w praktyce konieczności wyrażenia zgody na budowę przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. Zasady postępowania administracyjnego nakazują bowiem równe traktowanie stron. Wiąże się to z możliwością prawidłowego korzystania z nieruchomości zarówno przez inwestorów, jak i właścicieli sąsiednich nieruchomości. W razie konfliktu interesów właścicieli nieruchomości, a więc inwestora i właściciela nieruchomości sąsiedniej, optymalne korzystanie z ich praw będzie się zatem z reguły wiązało z wprowadzeniem ograniczeń w korzystaniu z jednej z tych nieruchomości lub obu¹⁴⁰.

Uzasadnione interesy osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, to zarówno interesy prawne, jak i faktyczne tych osób, które mogą zaistnieć w trakcie procesu budowlanego i są istotne z punktu widzenia tej ustawy jako prawa publicznego.

¹³⁷ Por.: zdanie odrębne do wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1367/10, niepublikowane.

¹³⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 2887/13, CBOSA.

¹³⁹ Patrz: wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 71/13, CBOSA.

¹⁴⁰ Por.: wyrok NSA z 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1277/08; wyrok NSA z 14 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1090/05; wyrok NSA z 28 czerwca 2013 r., II OSK 551/12 – wszystkie CBOSA.

Przy czym, przesłanki te muszą wystąpić łącznie. Ustawodawca objął bowiem swoim zainteresowaniem wyłącznie takie uzasadnione uciążliwości, zagrożenia oraz ograniczenia dla osób trzecich, jakie może determinować proces budowlany, o którym mowa w art. 1 ustawy Prawo budowlane. Dopiero tak pojmowany uzasadniony interes osób trzecich, podlega poszanowaniu w procesie budowlanym.

Rozdział II

Zakres ochrony

uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym

1. Zarys ewolucji praw osób trzecich w procesie budowlanym

Sytuacja osób trzecich w prawie budowlanym ulegała ciągłym zmianom. Zgodnie z art. 350 Prawa budowlanego z 1928 r., pozwolenie na budowę nie naruszało praw osób trzecich, które im służyły w zakresie prawa prywatnego.¹⁴¹ Tożsame regulacje istniały także w okresie obowiązywania ustawy z 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane. W art. 39 stwierdzono, iż „udzielenie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego nie narusza praw osób trzecich”¹⁴². Zdaniem W. Sz wajdlera wykładnia tego artykułu wzbudziła wiele wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i praktyce, albowiem praktyka jego zastosowania wykazała, że w postępowaniu w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę większość ze stron dowiadywała się o wydaniu decyzji dopiero po przystąpieniu do robót budowlanych lub przystąpieniu do rozbiórki (osobami trzecimi, których interes był naruszony w tych okolicznościach byli zwykle właściciele posesji sąsiednich)¹⁴³.

Biorąc pod uwagę tę sytuację minister budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych wydał pismo okólne nr 13 z dnia 19 kwietnia 1967 r. w sprawie stosowania art. 39 Prawa budowlanego. Zgodnie z pkt 4 tego pisma, stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę w rozumieniu ówczesnego art. 25 k.p.a., byli:

- 1) osoba występująca z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę,
- 2) właściciel, współwłaściciel, użytkownik, posiadacz, dzierżawca i najemca nieruchomości (terenu, obiektu, lokalu), której pozwolenie dotyczy;
- 3) inne osoby, jeżeli roboty objęte pozwoleniem mogą naruszyć ich prawa lub obowiązki, np. sąsiad, dożywotnik, podnajemca.

Zgodnie z intencjami powyższego pisma okólnego rozumienie osób trzecich było utożsamiane z rozumieniem strony w postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 25 k.p.a., z wyjątkiem osoby, na której wniosek postępowanie było wszczęte.

¹⁴¹ Dz. U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 ze zm

¹⁴² Dz. U. z 1961 r., nr 7, poz. 46 ze zm.

¹⁴³ W. Sz wajdler, Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym, (w:) Księga jubileuszowa prof. dr. hab. S. Jędrzejewskiego, Toruń 2009 r., s. 490-493.

Zgodnie z punktem pierwszym cytowanego pisma „przepis art. 39 Prawa budowlanego stanowiący, że udzielenie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę nie narusza praw osób trzecich, ma na celu ochronę praw osób trzecich będących w rozumieniu przepisów k.p.a. stronami, które mogłyby być naruszone w związku z podejmowaną działalnością inwestycyjną, w szczególności ochroną praw rzeczowych i praw wynikających ze zobowiązań (własność, wieczyste użytkowanie, służebności gruntowe i osobiste, użytkowanie, spółdzielcze prawo do lokalu, hipoteka, prawo pierwokupu, najem, dzierżawa, dożywocie)”. Organy państwowego nadzoru budowlanego zostały zobowiązane do rozpatrywania w postępowaniu dowodowym zapewnić rozpatrzenie sprawy pod kątem nienaruszania interesów stron, które wynikają z przysługującym tym stronom spraw w stosunku do terenu, obiektu budowlanego lub lokalu.

Gwarancją dającą możliwość uczestniczenia wszystkim stronom w postępowaniu miało być, zgodnie z pismem okólnym, żądanie od strony składającej podanie o wydanie pozwolenia na budowę (rozbiórkę), aby dołączyła do podania oświadczenia zawierające dane dotyczące praw do nieruchomości, na której mają być wykonane roboty budowlane. Oświadczenie to powinno wskazać:

- 1) kto jest właścicielem nieruchomości oraz adres właściciela;
- 2) czy i jakimi prawami nieruchomość jest obciążona (najem, dzierżawa, użytkowanie, służebność) oraz imiona nazwiska i adresy osób, którym te prawa przysługują.

Dla obiektów nowo budowanych oświadczenie powinno zawierać również imiona, nazwiska i adresy sąsiadów, jeżeli dane te nie zostały wskazane w projekcie budowlanym. Jeżeli do podania nie dołączono takiego oświadczenia to wówczas (zgodnie z pkt. 6 okólnika) należało wezwać wnioskodawcę do usunięcia tych braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie ich spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. Zgodnie z pismem okólnym do gwarancji zabezpieczających interes osób trzecich w toczącym się postępowaniu można uznać, obowiązek zawiadomienia ich o toczącym się postępowaniu (art. 57 ust 3 k.p.a.), zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodów ze świadków, biegłych lub oględzin oraz umożliwienie stronom udziału w przeprowadzeniu tego dowodu (art. 37 k.p.a.), umożliwienie stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów (art. 8 k.p.a.), doręczenia każdej stronie decyzji i pouczenia jej o możliwości odwołania (art. 99 i art. 101 k.p.a.), umożliwienie stronom wglądu do akt (art. 68 k.p.a.). W przypadku stwierdzenia, że osoba ubiegająca się o pozwolenie na budowę nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością, w zakresie niezbędnym do wykonywania robót, albo w razie sporów na tym tle, które nie mogły być wyjaśnione przez organ państwowego nadzoru budowlanego, należało zawiesić postępowanie na podstawie ówczesnego art. 90 §1 pkt 4 k.p.a. do czasu

rozstrzygnięcia przez sąd lub inny właściwy organ prawa do dysponowania nieruchomością, które cytowane pismo okólne traktowało jako zagadnienie wstępne. Cytowane pismo okólne zakładało, że niezapewnienie stronom udziału w postępowaniu administracyjnym w myśl postanowień 127§ 1 pkt 4 i art. 129 k.p.a. (wg ówczesnej numeracji) powoduje na żądanie strony złożone w terminie określone w art. 130 k.p.a., wznowienie postępowania.

Wyżej cytowane pismo okólne stało się przedmiotem krytyki doktryny. Z punktu widzenia obowiązującej ustawy Prawo budowlane z 1961 r. S. Jędrzejewski wskazywał na brak jakichkolwiek podstaw do przypisania organom nadzoru budowlanego obowiązku wnikania w stosunki cywilnoprawne zachodzące pomiędzy inwestorem a osobami trzecimi (z wyjątkiem przepisu 48 ustawy Prawo budowlane). Co więcej, zdaniem tego autora, za naruszenie praw osób trzecich inwestor ponosi odpowiedzialność także karną, ale Prawo budowlane kwestii takiej odpowiedzialności inwestora nie reguluje. W opinii S. Jędrzejewskiego art. 39 Prawa budowlanego stwarza gwarancję prawną, że jakiegokolwiek prawa osób trzecich nie podlegają naruszeniu przez wydanie pozwolenia budowlanego inwestorowi. W szczególności pozwolenie na budowę nie wywołuje żadnych skutków cywilnoprawnych pomiędzy inwestorem a osobami trzecimi¹⁴⁴. Krytyce została poddana wcześniej omawiana regulacja prawna ze względu na naruszenie przez nią hierarchii aktów prawnych. Negatywnie oceniając fakt, iż akt prawa znajdujący się znacznie poniżej ustawy, jakim jest okólnik, w rzeczywistości zmienia przepis rangi ustawowej.

Trudno jest jednak z tym poglądem się zgodzić. W mojej ocenie, pismo to można było traktować jako przejaw resortowej interpretacji ustawy z 1961 r. Nie zmienia ono wcale jej przepisów, lecz wyprowadza z nich wnioski uzasadnione brzmieniem ówczesnych przepisów k.p.a., jak i odnajduje rzeczywisty sens art. 39 ustawy Prawo budowlane z 1961 r. Pozwolenie bowiem w istocie nie narusza praw wynikających z prawa cywilnego, ale nie oznacza to, że można je wydać wówczas, gdy jego realizacja spowoduje bezpodstawną ingerencję inwestora w takie prawa. I w tym kierunku zmierza pogląd L. Bara, który uważa, że¹⁴⁵ ani ustawa Prawo budowlane z 1961 r., ani rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budowlanego Urbanistyki i Architektury z dnia 27 lipca 1961 r., w sprawie państwowego nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego¹⁴⁶ nie zawierają przepisów dotyczących postępowania administracyjnego w

¹⁴⁴ Por.: S. Jędrzejewski, Uwagi na temat prawnej treści pozwolenia budowlanego, „PUG” 1969, nr 2 s. 52.

¹⁴⁵ Por.: L. Bar, Pozwolenie budowlane jako instrument kształtowania stosunków społecznych, „PUG” 1969, nr 2, s. 54.

¹⁴⁶ Dz. U. Z 1961 r. nr 38, poz. 197 ze zm.

ogóle, a w szczególności ustalenia stanu faktycznego, ponieważ w tej kwestii wystarczające są przepisy k.p.a. Brak takich przepisów w Prawie budowlanym nie zwalnia od obowiązku badania stanu faktycznego. Zdaniem autora, art. 39 Prawa budowlanego odbiera osobie, która uzyskała pozwolenie na budowę, możliwość powołania się na to pozwolenie jako na tytuł jego prawa do terenu. Jednocześnie przepis art. 39 upewnia właściciela lub inną osobę, której służy prawo do terenu, że decyzja administracyjna o wydaniu pozwolenia na budowę nie pozbawiła jej prawa własności bądź inne jej prawa nie zostały odebrane ani uszczuplone.

W regulacjach Prawa budowlanego z 1974 r. oraz w przepisach wykonawczych zostały uwzględnione dwa postulaty, sygnalizowane w doktrynie już w 1969 r. Został wprowadzony obowiązek wykazania się przez osobę starającą się o pozwolenie na budowę prawem do dysponowania nieruchomością. Należy podkreślić, iż postulat ten znalazł pełne odzwierciedlenie w treści art. 29 ust. 5 Prawa budowlanego z 1974 r.¹⁴⁷ oraz w przepisach wykonawczych¹⁴⁸. W opinii doktryny było to rozwiązanie prawne skuteczniejsze niż wprowadzenie przez pismo okólne nr 13 z 1967 r., obowiązku składania „oświadczenia” przez osobę, która wносиła podanie o wydanie pozwolenia na budowę¹⁴⁹.

Zagwarantowano również osobom trzecim możliwość składania wniosków i zastrzeżeń w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę¹⁵⁰. Zostało to zawarte w art. 54 ust. 2 Prawa budowlanego z 1974 r., który stanowił, iż „przy wykonywaniu zadań związanych z zatwierdzeniem planu realizacyjnego, wydaniem pozwolenia na budowę oraz wyrażeniem zgody na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego terenowy organ administracji państwowej jest obowiązany zapewnić osobom, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2, możliwość zgłoszenia w ciągu 14 dni wniosków i zastrzeżeń”. Ochrona ta zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 tej ustawy miała w szczególności na celu zapewnienie dojazdu (dojścia) do drogi publicznej, ochronę przed pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego oraz przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, lub zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby.

Po długim procesie legislacyjnym 7 lipca 1994 r. została uchwalona obecnie obowiązująca ustawa Prawo budowlane¹⁵¹. Pierwotne brzmienie przepisów dotyczących

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. (Dz. U. nr 38 poz. 229).

¹⁴⁸ Rozporządzenie wykonawcze Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. z 1975 r. nr. 8, poz. 48).

¹⁴⁹ Por.: S. Jędrzejewski, Uwagi na temat..., s. 53.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Dz. U. nr 89, poz. 414.

ochrony interesów osób trzecich w tej ustawie zawarte było w art. 5 ust. 1 pkt 9, zgodnie z którym „obiekt budowlany należy projektować, budować, użytkować i utrzymywać zgodnie z przepisami w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich”. Natomiast art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. przed nowelizacją z 2003 r. miał charakter kazuistyczny, i brzmiał:

„Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w ust. 1 pkt 9, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie dostępu do drogi publicznej,
- 2) ochronę przed pozbawieniem:
 - a) możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności,
 - b) dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi,
- 3) ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie,
- 4) ochronę przed zanieczyszczeniami powietrza, wody lub gleby”.

Pierwsza zmiana uregulowania dotyczącego ochrony interesów osób trzecich została dokonana na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw zgodnie z którą art. 5 ust. 1 pkt 9 otrzymał brzmienie „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”. Ustawodawca zastąpił więc wyraz ochrona wyrazem poszanowanie, wykreślił słowo „utrzymywać”, dodał także stwierdzenie „biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania”, a przede wszystkim zrezygnował z uszczegółowienia pojęcia uzasadnionego interesu osób trzecich, pozostawiając tylko wymóg dotyczący zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Następnie ustawą z dnia 16 kwietnia 2005 roku¹⁵² zmienił treść art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego wprowadzając do niej określenie „oddziaływanie”, tym samym nadając mu aktualne brzmienie.

¹⁵² Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz. U. z 2004 r., nr 93, poz. 888/.

Trzeba też zaznaczyć, iż ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁵³ ustawodawca wprowadził nowe brzmienie definicji obszaru oddziaływania obiektu, przez który należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Nowelizacja ta wchodzi jednak w życie dnia 19 września 2020 r., a zatem nie jest objęta przedmiotem badań w niniejszym przypadku¹⁵⁴.

2. Ochrona a poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich

W znowelizowanej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵⁵ art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego legislator zastąpił wyraz ochrona wyrazem poszanowanie. Wyjaśnienia zatem wymaga znaczenie tego przepisu. Należy odpowiedzieć na pytania, czy przepis ten obejmuje poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, czy też ich ochronę.

Edward Radziszewski twierdzi, iż określenie ochrona wyrażało żądanie zabezpieczenia przed szkodą, niebezpieczeństwem, a poszanowanie wywodzi się z pojęcia szacunek i ma zapewnić odpowiedni poziom zachowań o charakterze moralnym wobec interesów otoczenia, bez elementów przymusu, właściwych dla egzekwowania porządku prawoadministracyjnego¹⁵⁶.

Zdaniem M. Laskowskiej, dokonując wykładni gramatycznej można odnieść wrażenie, iż celem prawodawcy było złagodzenie bezwzględności wyrażonej w art. 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego¹⁵⁷. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w uzasadnieniu do wyroku z dnia z 21 lipca 2006 r. sygn. akt II SA/Po 1168/05¹⁵⁸ „Należy zauważyć, że nie jest dopuszczalna taka sytuacja, w której interes osób trzecich będzie najważniejszym i jedynym kryterium, jakie organ przy wydawaniu pozwolenia bierze pod

¹⁵³ Dz. U. z 2020 r., poz. 471.

¹⁵⁴ Prowadząc dalsze rozważania autor ma na uwadze znowelizowany stan prawny, dlatego stara się opisywać, jak wygląda sytuacja ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w świetle stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r., nie twierdząc bynajmniej, że taki stan prawny aktualnie istnieje, a uczestnicy procesu budowlanego mają postępować według już nie obowiązujących przepisów. Jeżeli z nowego stanu prawnego coś wynika dla głoszonych tez (twierdzeń, ocen, etc.), autor stara się o tym adekwatnie sygnalizować oraz wyrażać nadzieję, że sytuacja uczestników procesu budowlanego i osób trzecich w takim czy innym zakresie ochrony ich interesów ulegnie zmianie. Mimowolne niezręczne ujęcia w żadnym razie nie odzwierciedlają wątpliwości, czy niewiedzy autora w tym względzie, lecz stanowią asumpt do wyrażenia pokory wobec trudnego do osiągnięcia poziomu doskonałości językowej.

¹⁵⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw /Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 718/.

¹⁵⁶ Por.: E. Radziszewski: Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2005, s. 25–26.

¹⁵⁷ Por.: M. Laskowska: op. cit., s. 46.

¹⁵⁸ CBOSA.

uwagę. Nie może on być bezwzględna przesłanką przy podejmowaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca, w świetle przyjętych w prawie budowlanym rozwiązań, zapewnia jedynie poszanowanie, a nie ochronę uzasadnionego interesu osób trzecich¹⁵⁹. Takie stanowisko prezentuje również S. Serafin¹⁶⁰.

Odmienny pogląd zaprezentował T. Asman. Jego zdaniem literalne brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego uznać należy za wadliwe legislacyjnie, ponieważ wykładnia celowościowa tego przepisu nakazuje utożsamiać pojęcie poszanowania z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich, a typowym rozwiązaniem legislacyjnym odnoszącym się do zabezpieczenia interesów prawnych określonych osób, jest użycie pojęcia ochrona (ochrona interesu prawnego, ochrona prawa)¹⁶¹. Zdaniem tego autora należy również odnieść się do wykładni systemowej wewnętrznej. W innych bowiem postanowieniach tego przepisu, np. w pkt. 1e (ochrona przed hałasem i drganiami), pkt. 6 (ochrona ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej) i pkt. 7 (ochrona obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską) legislator używa wyłącznie pojęcia ochrona¹⁶².

Ze stanowiskiem tym, co do zasady, się zgadzam, a za jego słuszością przemawiają argumenty zaprezentowane przez A. Ostrowską. Według tej autorki: „Biorąc pod uwagę koncepcję wyważenia interesu indywidualnego i interesu społecznego w kontekście uregulowań prawa budowlanego, choćby tych dotyczących kręgu stron postępowania, nie ulega wątpliwości, iż osoby trzecie mają prawo żądać ochrony swych uzasadnionych interesów prawnych w związku z realizacją przez inwestora robót budowlanych. Zatem wydaje się, iż określenie «poszanowanie» należy traktować jako synonim „ochrony” uzasadnionych interesów osób trzecich, a zmianę dokonaną w tym zakresie przez ustawodawcę jako pozbawioną znaczenia prawnego”¹⁶³.

Takie wnioski wynikają również np. z treści uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 737/12¹⁶⁴, w którym Sąd określając zakres przedmiotowy tej zasady ciągle posługiwał się słowem ochrona, a nie poszanowanie. NSA stwierdził: „Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w art. 5 Prawa budowlanego, obejmuje, bowiem szeroki zakres badania oddziaływania

¹⁵⁹ Por.: wyrok WSA w Poznaniu z 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/Po 218/10 (CBOSA).

¹⁶⁰ Por.: S. Serafin, Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005, s. 37.

¹⁶¹ Por.: T. Asman (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006, s. 129; A. S. Duda, op. cit., s. 157.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Por.: A. Ostrowska, Pozwolenie na budowę, Warszawa 2009, s. 278.

¹⁶⁴ CBOSA.

jednej nieruchomości na sąsiednie działki budowlane, a wyliczenie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego ma charakter jedynie przykładowy. Równocześnie jednak zasada ochrony interesów osób trzecich podlega ograniczeniom wynikającym z ustaw, w tym m.in. Prawa budowlanego. Jeżeli więc decyzja o pozwoleniu na budowę nie wykazuje żadnej sprzeczności z powyższymi wymogami, to spowodowane realizacją inwestycji dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające uzasadnione interesy osób trzecich. Nie chodzi, bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które dotyczyć mogą naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych innych osób¹⁶⁵.

W mojej ocenie za takim rozumieniem pojęcia poszanowanie przemawia również materiał zgromadzony w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw. Podczas tych prac przedstawiciele ustawodawcy oraz zaproszonych ekspertów, dyskutując na temat docelowego brzmienia tego przepisu notorycznie wyrażali opinię, że przepis ten obejmuje ochronę prawa osób trzecich¹⁶⁶.

Poglądy, zgodnie z którymi art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nakazuje „ochronę” interesów osób trzecich należy podzielić, ale, według mojej opinii, ochrona ta nie jest bezwzględna i bezwarunkowa, bo na to wskazuje przymiotnik „uzasadnione”. Takie ogólne zastrzeżenie wymusza odnajdowanie jego sensu w praktyce stosowania tego przepisu zarówno przez organy administracji publicznej, jak i w orzecznictwie sądowym¹⁶⁷.

Kwestią podlegającą wyjaśnieniu na późniejszym etapie pracy jest to, czy obowiązek ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym dotyczy tylko etapu powstawania obiektu budowlanego, czy też całego procesu budowlanego, czyli od projektowania, budowy, utrzymania do rozbiórki obiektu budowlanego. Tym samym czy ochrona interesów osób trzecich jest instytucją, która gwarantuje uczestnikom tego procesu na różnych jego etapach realizacji adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa ochronę ich praw. W tym celu przeanalizowane zostanie zarówno orzecznictwo jak i poglądy prezentowane w literaturze.

¹⁶⁵ Por: wyrok NSA z 24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2380/10 (CBOSA); wyrok NSA z 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1236/10 (CBOSA).

¹⁶⁶ Por.: Materiał z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym "Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca" /nr 30/ Biuletyn nr: 1193/IV z dnia 13.11.2002 r., (<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/NPR-30>).

¹⁶⁷ W dalszej części rozdziału II podejmę próbę zidentyfikowania i uporządkowania typów ingerencji w interesy osób trzecich, jakie należy brać pod uwagę w trakcie postępowania przewidzianych Prawem budowlanym oraz rozważę relacje pomiędzy inwestycyjnym procesem decyzyjnym mającym zapewnić poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich a unormowaniami prawa cywilnego.

3. Obszar oddziaływania obiektu w prawie budowlanym

Jak wynika z treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego wyznacznikiem możliwości korzystania z publicznoprawnych instrumentów ochrony interesu osób trzecich jest także obszar oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 tego aktu. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego wprost bowiem odsyła do poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich występujących właśnie w obszarze oddziaływania obiektu. Definicja legalna tego pojęcia została do ustawy Prawo budowlane wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw i następnie zmieniona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁸. Trzeba zaznaczyć, iż ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził nowe brzmienie definicji obszaru oddziaływania obiektu, przez który należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Powyższa nowelizacja weszła w życie 19 września 2020 r. i nie jest objęta przedmiotem badań, ale dla zdefiniowania pojęcia obszar oddziaływania obiektu może być pomocne uzasadnienie do tej ustawy.

Przez obszar oddziaływania obiektu w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. należało rozumieć (a w sprawach zakończonych decyzją ostateczną przed wymienioną datą, a rozpoznawanych dziś – w sądach lub w administracyjnych trybach nadzwyczajnych – nadal należy rozumieć) teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu. W pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba znaczenie słowa zagospodarować. W słowniku języka polskiego oznacza to: „objąć kogoś lub coś swoim wpływem” oraz „racjonalnie wykorzystać teren lub zasoby”¹⁶⁹. Według J. Jaworskiego pierwszy sposób rozumienia tego słowa występuje raczej w mowie potocznej (np. zagospodarować komuś wolny czas) i choć mógłby odnosić się do oddziaływania na cudzą nieruchomość, nie wydaje się, aby mógłby mieć zastosowanie na gruncie prawa budowlanego. Poszukując znaczenia nadanego temu wyrazowi wskazane jest, aby kłaść nacisk na racjonalne wykorzystanie terenu, ponieważ to należy do istoty zagospodarowania. W przekonaniu tego autora w drugim znaczeniu oznacza ono racjonalne wykorzystanie nieruchomości (terenu) i wiąże się w sensie prawnym z korzystaniem, a zatem

¹⁶⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 443.

¹⁶⁹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/zagospodarowac;2542353.html> (dostęp: 02.01.2020).

z częścią prawa własności, co będzie miało zastosowanie w prawie budowlanym¹⁷⁰. Poza tym przez zagospodarowanie należy również rozumieć zabudowę nieruchomości, co zostało w sposób jednoznaczny wskazane w treści art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Bez wątpienia zabudowa jest elementem zagospodarowania, jednak nie każde zagospodarowanie terenu będzie ze swej istoty zabudową, która została wymieniona tylko jako przykładowy rodzaj ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Z pewnością, gdy ustawodawca mówi o zabudowie, wlicza w to budowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, czyli wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę¹⁷¹.

W stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. takie rozumienie pojęcia zagospodarowanie zostało w sposób jednolity przyjęte także w orzecznictwie sądów administracyjnych, które twierdziły, że pojęcia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego nie można zawęzić wyłącznie do samych ograniczeń zabudowy tego terenu, co potwierdza treść definicji legalnej obszaru oddziaływania obiektu, w którym wspomniane ograniczenia zabudowy zostało wymienione wyłącznie jako przykładowy rodzaj ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, a to ostatnie pojęcie ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko ograniczenia zabudowy¹⁷².

Tę tezę potwierdza również uzasadnienie do ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Stwierdzono w nim, że „ustalenie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. było niezwykle trudne, gdyż w ocenie różnych wyroków pojęcie to odnosi się do różnych wartości oraz bliżej niedookreślonych oddziaływań (np. wibracje, zanieczyszczenia), w tym immisji, co do których granice nie mogą być ustalone jednoznacznie zwłaszcza przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czy projektantów. Z uwagi na to, że obszar oddziaływania obiektu jest podstawą ustalania stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pojęcie to musi być jednoznaczne. Tym samym uznano, że konieczne jest doprecyzowanie definicji obszaru oddziaływania obiektu, aby dostosowana była do materii regulowanej przez Prawo budowlane, gdyż inne formy ograniczenia zagospodarowania terenu niż zabudowa (np. hałas, spaliny) wykraczają poza zakres przedmiotowy tej ustawy. Dlatego też w przepisie pozostanie jedynie wyrażenie «w zabudowie». Ograniczenia w zabudowie są

¹⁷⁰ Por.: J. Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, s. 177-178.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² CBOSA. Podobnie: wyroki NSA: z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II OSK 131/16; z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt, II OSK 531/16; z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1354/17; z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 126/18 – wszystkie CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 467/18 - CBOSA.

jednoznaczne do ustalenia oraz 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). Przy czym proponowane przez ustawodawcę ograniczenia odnoszą się do możliwości zabudowy danej działki lub nieruchomości zarówno budynkami, jak i innymi obiektami budowlanymi. 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)”¹⁷³.

Według powyższej jak i obowiązującej do 18 września 2020 r. definicji obszar oddziaływania obiektu to – po pierwsze – teren. Jak stwierdził jednak T. Asman, interesy są kategorią prawną, nie mogą więc występować w terenie¹⁷⁴. Zdaniem tego autora „prawne brzmienie przepisu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego powinno przykładowo odnosić się do «interesów właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu», bowiem w obszarze oddziaływania występują inne nieruchomości, nie zaś «interesy» stanowiące inną kategorię pojęciową”¹⁷⁵. W mojej ocenie to dość kontrowersyjne ujęcie, ponieważ definiując pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” ustawodawca nie mógł nie użyć słowa „teren” zastępując go jakimś innym (np. „interes”). Inwestycje wszakże oddziałują na inne tereny ograniczając możliwość ich zabudowy, zagospodarowania i korzystania z nich, a dopiero w dalszej kolejności wpływają na interesy różnych osób.

Określony obszar może zatem być uznany za „obszar oddziaływania obiektu”, jeżeli łącznie spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze, badany obszar znajduje się w granicach wyznaczonych przez przepisy odrębne. Po drugie, przepisy te powinny wprowadzać związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy otaczającego go terenu¹⁷⁶. Przykładowo, z § 20 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz

¹⁷³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 121), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121>

¹⁷⁴ Por.: T. Asman, op. cit., s. 129.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Por.: wyrok NSA z 14.2009 r., sygn. akt II OSK 1138/08 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 15.4.2010 r. sygn. akt II OSK 666/09, (CBOSA).

ich usytuowanie¹⁷⁷ wynika, że wyznacza się strefy ochronne dla każdej strzelnicy garnizonowej. Zgodnie zaś z § 22 ust. 1 wymienionego rozporządzenia w strefach ochronnych strzelnicy garnizonowej nie mogą znajdować się obiekty i pomieszczenia przeznaczone na stały lub czasowy pobyt ludzi, w rozumieniu przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nieruchomości położone w takiej strefie powinny być włączone do obszaru oddziaływania w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę ww. strzelnicy, gdyż inwestycja ta spowoduje ograniczenia w jej zagospodarowaniu, np. poprzez uniemożliwienie wybudowania budynku mieszkalnego. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku budowy na działce sąsiedniej stanowisk postojowych, ponieważ zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁷⁸ można je sytuować od: placu zabaw dla dzieci, boiska dla dzieci i młodzieży, okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku opieki zdrowotnej, budynku oświaty i wychowania, budynku mieszkalnym, w odległości nie mniejszej niż 7 m - w przypadku parkingu do 10 stanowisk postojowych włącznie dla samochodów osobowych. Za taki przepis należy też w mojej ocenie uznać § 111 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem odległość między sąsiednimi MOP (miejsce obsługi podróżnych) na drodze klasy A powinna być nie mniejsza niż 15 km. Przepis ten także wprowadza ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w przypadku realizowania innych obiektów MOP znajdujących się w odległości mniejszej niż określona w tym przepisie w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego.

Według J. Siegienia, definicji obszaru oddziaływania obiektu nie należy rozpatrywać dosłownie, tzn. w taki sposób, który mógłby sugerować, że obszar ten powinien być w każdym przypadku wyznaczany na podstawie odrębnych przepisów we wskazanej w nich formie¹⁷⁹. Takie rozumienie przedmiotowego obszaru, zdaniem tego autora, nie znajduje uzasadnienia w żadnych przepisach prawa, w szczególności prawa budowlanego i Konstytucji RP¹⁸⁰. Zdaniem zaś Z. Kostki¹⁸¹ w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego nie chodzi o przepisy odrębne, w których mowa jest np. o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania wokół obiektu budowlanego

¹⁷⁷ Dz. U. z 2001 r. nr 132, poz. 1479.

¹⁷⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

¹⁷⁹ Por.: J. Siegień: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003, s. 207.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Z. Kostka, Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2005, s. 21.

w myśl art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸². Według autora w przepisie tym mowa jest o wszelkich innych przepisach, które „wymuszają” jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego¹⁸³.

W mojej ocenie normami wprowadzającymi ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy nieruchomości w stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. będą przepisy rangi ustawowej tworzące tzw. obszary lub strefy specjalne, na których obowiązuje wyjątkowy reżim prawny służący realizacji określonych celów publicznych polegających na budowie szczególnego rodzaju obiektów budowlanych. Na terenie takiego obszaru każdorazowo wprowadzany jest z mocy prawa lub w drodze aktu normatywnego tworzącego taki obszar lub strefę system nakazów, zakazów i ograniczeń o charakterze administracyjnoprawnym. Taką funkcję spełniają regulacje odnoszące się między innymi do:

- obszarów ograniczonego użytkowania tworzonych wokół obiektów jądrowych na podstawie art. 36f ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe¹⁸⁴;
- obszarów ograniczonego użytkowania utworzonych w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska;
- stref ochronnych ujęć wody utworzonych na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, a także stref ochronnych urządzeń pomiarowych służb państwowych utworzonych na podstawie art. 382 ust. 4 tej ustawy;

Przepisami służącymi wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu będą także normy zawarte w innych niż Prawo budowlane ustawach, jak i w aktach wykonawczych do nich, z których wynikają ograniczenia w zagospodarowaniu terenów otaczających określone obiekty ze względu na charakteryzujące je specyficzne warunki przeciwpożarowe, sanitarno-higieniczne, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i mienia i inne. Można do nich zaliczyć przepisy takie, jak:

- art. 53 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁸⁵, mówiącego o minimalnej odległości w jakiej można usytuować między innymi budowle i budynki od linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych;
- § 1a ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów,

¹⁸² Dz. U. z 2001 r. nr 62, poz. 627, tj. Dz. U. z 2020 poz. 1219 ze zm.

¹⁸³ Por.: Z. Kostka, Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2005, s. 21. Podobnie: wyrok NSA z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 304/10 (CBOSA).

¹⁸⁴ Dz. U. z 2001 r. nr 3 poz. 18, tj. Dz. U. z 2019 poz. 1792 ze zm.

¹⁸⁵ Dz. U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm.

elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych¹⁸⁶ określający, że poza lasami, drzewa i krzewy mogą być usytuowane w sąsiedztwie linii kolejowej biegnącej po nasypie albo w przekopie albo otoczonej rowami bocznymi - w odległości nie mniejszej niż 6 m od dolnej krawędzi nasypu albo górnej krawędzi przekopu albo od zewnętrznej krawędzi rowów bocznych.

- art. 42 i 43 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸⁷ określających minimalne odległości w jakich można sytuować obiekty budowlane od dróg publicznych, w zależności od ich kategorii;

- art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹⁸⁸ mówiący o odległości w której mogą być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa;

- § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze¹⁸⁹ wskazujący minimalne odległości w jakich można sytuować wymienione w nim obiekty budowlane i ujęcia wody o charakterze zbiorników wodnych służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych od cmentarzy;

- § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych¹⁹⁰ wymagający, aby miejsce spożywania posiłków oraz na palenie tytoniu dla pracowników znajdowało się po stronie nawietrznej w odległości co najmniej 50 m od ternu stosowania środków ochrony roślin lub nawozów;

- art. 87 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁹¹ mówiącego o odległości w jakiej można sytuować i rozbudowywać już istniejące między innymi obiekty budowlane od lotniska;

- § 10 ust.1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów¹⁹² ustanawiający cztery rodzaje pasów przeciwpożarowych oddzielających lasy od takich obiektów, jak: drogi i obiekty magazynowe

¹⁸⁶ Dz. U. z 2008 r., nr 153, poz. 955, tj. Dz. U. z 2020 poz. 1247.

¹⁸⁷ Dz. U. z 2000 r., nr 71, poz. 838 ze zm.

¹⁸⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 961, tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 981, 1378.

¹⁸⁹ Dz. U. z 1959 r., nr 52, poz. 315.

¹⁹⁰ Dz. U. z 2002 r., nr 99, poz. 896.

¹⁹¹ Dz. U. z 2002 r., nr 130, poz. 1112.

¹⁹² Dz. U. z 2006 r., nr 58, poz. 405 ze zm.

i użyteczności publicznej, parkingi, zakłady przemysłowe oraz drogi poligonowe, poligony wojskowe i pasy rozdzielające duże, zwarte obszary leśne.

Jeszcze inną grupę stanowią przepisy techniczno–budowlane¹⁹³, wydane na podstawie delegacji ustawowych, zamieszczonych bądź w ustawie Prawo budowlane, bądź też w innych ustawach. Normy te określają warunki techniczno-budowlane, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie na działce w odniesieniu do innych obiektów budowlanych, granic sąsiednich nieruchomości, jak i znajdujących się na nich obiektów budowlanych, brzegów akwenów wodnych, roślin, a także przepisy dotyczące warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych. Przy czym właściwi ministrowie, określając te warunki powinni uwzględniać wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1-2b ustawy prawo budowlane. oraz potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁹⁴. Pomimo, że większość tych przepisów została wydana na podstawie delegacji zawartej w ustawie – Prawo budowlane, a tym samym trudno jest je uznać za przepisy odrębne w stosunku do przepisów ustawy – Prawo budowlane, należy stwierdzić, iż istotą tak ustanowionych warunków techniczno-budowlanych jest faktyczne określenie wymagań, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie na działce pod względem konstrukcyjnym, przeciwpożarowym, higienicznym, zdrowotnym, ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, dostępności dla osób niepełnosprawnych, bezpieczeństwa¹⁹⁵, a także ustalenie odpowiednich norm odległościowych w stosunku do niektórych obiektów i rzeczy znajdujących się na nieruchomościach sąsiednich w celu zapewnienia ochrony interesów osób trzecich¹⁹⁶. Ustawodawca do norm techniczno-budowlanych zalicza następujące akty wykonawcze:

¹⁹³ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się: 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, określają, w drodze rozporządzenia: 1) minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń; 2) właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, dla obiektów budowlanych niewymienionych w pkt 1 (art. 7 ust. 2 Prawa budowlanego). Natomiast warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, mogą określić, w drodze rozporządzenia: 1) minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla budynków mieszkalnych; 2) właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla innych obiektów budowlanych (art. 7 ust. 3 Prawa budowlanego).

¹⁹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1696.

¹⁹⁵ Por.: S. Serafin, Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005, s. 96.

¹⁹⁶ Por.: wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1525/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 58/18; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2278/18; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 117/18 – wszystkie CBOSA.

- 1) rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 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 usytuowanie¹⁹⁷;
- 2) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie¹⁹⁸;
- 3) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹⁹,
- 4) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych²⁰⁰;
- 5) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe i ich usytuowanie²⁰¹;
- 6) rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie²⁰²;
- 7) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie²⁰³;
- 8) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁰⁴;
- 9) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie²⁰⁵;
- 10) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dla lotnisk cywilnych²⁰⁶,

¹⁹⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1853 ze zm.

¹⁹⁸ Dz. U. z 2005 r. nr 219, poz. 1864 ze zm.

¹⁹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

²⁰⁰ Dz. U. z 2002 r. nr 12, poz. 116 ze zm.

²⁰¹ Dz. U. z 2001 r. nr 132, poz. 1479 ze zm.

²⁰² Dz. U. z 2013 r. poz. 640.

²⁰³ Dz. U. z 2000 r. nr 63, poz. 735 ze zm.

²⁰⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.

²⁰⁵ Dz. U. z 1998 r. nr 151, poz. 987 ze zm.

²⁰⁶ Dz. U. z 1998 r. nr 130, poz. 859 ze zm.

- 11) rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie²⁰⁷;
- 12) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie²⁰⁸;
- 13) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków technicznych, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska²⁰⁹;
- 14) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie²¹⁰;
- 15) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa i ich usytuowanie²¹¹;
- 16) rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie²¹²;
- 17) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów²¹³;
- 18) rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne²¹⁴;
- 19) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie²¹⁵.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane w stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. należą przepisy sanitarne, a także przepisy z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczące ochrony przed hałasem, promieniowaniem, zanieczyszczeniami powietrza oraz inne, o ile wyznaczają

²⁰⁷ Dz. U. z 1998 r. nr 101, poz. 645.

²⁰⁸ Dz. U. z 2007 r. nr 86, poz. 579.

²⁰⁹ Dz. U. z 2003 r. nr 130, poz. 1192 ze zm.

²¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 81.

²¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 711.

²¹² Dz. U. z 2015 r. poz. 1744 ze zm.

²¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 523.

²¹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 680.

²¹⁵ Dz.U. z 2011 r. nr 144, poz. 859.

jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego²¹⁶. Przykładowo, w przypadku budowy stacji bazowej telefonii komórkowej za istotne przesłanki pozwalające ustalić obszar jej oddziaływania uznaje się natężenie szkodliwego promieniowania oraz kierunek emisji fal elektromagnetycznych²¹⁷, choć nie mogą być to jedyne kryteria. Poza tym do ww. przepisów w orzecznictwie zalicza się także normy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²¹⁸. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 71/10²¹⁹ za przepisy odrębne uznaje się również przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w tym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego oraz przepisy prawa energetycznego. Dotyczy to np. regulacji odnoszących się do realizacji inwestycji w sąsiedztwie napowietrznych linii energetycznych, czy też uzbrojenia terenu²²⁰.

Jak zostało w sposób dominujący przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych ustalając strefę oddziaływania obiektu wystarczy powołać się na przepisy wskazujące na samo oddziaływanie, przy czym można zwrócić uwagę na obszary, gdzie to oddziaływanie mieści się w granicach normy, jak i tam, gdzie jest ono niedopuszczalne²²¹. Zdaniem J. Jaworskiego zachowanie minimalnej odległości nie eliminuje przykładowo hałasu związanego z najeżdżaniem samochodów na próg parkingowy przy wjeździe na parking, jeśli ten próg został zaprojektowany zgodnie z normami, a zatem hałas jaki powstaje w wyniku najazdu pojazdu (uderzenia opon) będzie typowym skutkiem właściwej eksploatacji. Zdaniem tego autora podobnie hałas wytwarzany przez urządzenia klimatyzacyjne zamontowane na obiektach handlowych, posadowionych w przepisowych odległościach od granicy nieruchomości sąsiedniej, nieprzekraczający norm, może być jednak odczuwalny na nieruchomości sąsiedniej. Również miejsca do gromadzenia odpadów, gdzie ich składowanie w sposób zgodny z

²¹⁶ Por.: wyroki NSA: z dnia 28.03.2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 12; z dnia 11.05.2010 r., II OSK 774/09; z dnia 26.01.2012 r., II OSK 1398/10; z dnia 15.02.2013 r., II OSK 1994/11 - CBOSA.

²¹⁷ Por.: wyroki NSA z dnia 5 sierpnia 2005 r. OSK 1865/04 i z dnia 7 marca 2008 r. II OSK 177/07, CBOSA.

²¹⁸ Dz. U. z 2010 r., nr 109, poz. 719. Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 461/11; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 332/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 170/13; wyrok NSA z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2140/14 – wszystkie CBOSA.

²¹⁹ CBOSA.

²²⁰ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 799/08 (CBOSA).

²²¹ Por.: por. wyroki NSA: z dnia 15 października 2009 r., II OSK 1581/08; z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 719/09 II OSK 2589/11; z dnia 27 września 2012r., II OSK 1014/11; z dnia 16 września 2009 r., II OSK 1376/08; z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1434/10; z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2209/14 – wszystkie CBOSA.

przeznaczeniem może wiązać się z odczuwaniem zapachów i to poza odległościami wynikającymi z przepisów²²².

Kwestią, która w orzecznictwie sądowo-administracyjnym budzi poważne wątpliwości jest to, czy do przepisów służących wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu można także zaliczyć normy dotyczące własności i innych praw rzeczowych określone w kodeksie cywilnym. Część orzecznictwa wyraża akceptację dla takiego poglądu²²³, lecz część jest takiemu pogładowi przeciwna uznając, że obszar ten może zostać wyznaczony tylko na przepisach materialnego prawa administracyjnego²²⁴. Wyjaśnienie tej kwestii jest kluczowe dla zdefiniowania pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu”, a tym samym określenia istoty ochrony interesów osób trzecich²²⁵.

Według M. Laskowskiej „w przypadku robót budowlanych niepolegających na wzniesieniu obiektu budowlanego, lecz na jego rozbiórce, odbudowie, nadbudowie, rozbudowie, remoncie i montażu definicja ta nie wydaje się prawidłowa z punktu widzenia prakseologii. Uzależnia on bowiem zakres chronionych interesów „sąsiadów” od cech istniejącego już obiektu budowlanego (i od jego wpływu na nieruchomości sąsiednie), a nie od zakresu i charakteru projektowanych zmian w tym obiekcie, w wyniku których może dojść do naruszenia interesów innych podmiotów”²²⁶. Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Takiemu rozumowaniu przeczy choćby treść przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie bowiem z treścią § 2 ust. 1 tego rozporządzenia jego przepisy stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych, z zastrzeżeniem § 207 ust. 2. Stosowanie zaś do treści § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia przy nadbudowie, rozbudowie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 1000 m², a także budynków o powierzchni użytkowej przekraczającej 1 000 m², o których mowa w art. 5 ust. 7 pkt 1-4 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

²²² Por.: J. Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, s. 182-185.

²²³ Por.: wyrok NSA z 24 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 626/08 (CBOSA), wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. akt. II OSK 2503/12, (CBOSA); wyrok NSA z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 397/13 (CBOSA).

²²⁴ Por.: wyroki NSA: z 15 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1082/05, Lex nr 320883; z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1241/06, Lex nr 374699; z dnia 9 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1748/07, CBOSA; z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2011/11, CBOSA.

²²⁵ Przy czym wyniki badań w tym zakresie, oparte na obowiązujących przepisach prawa, orzecznictwie i literaturze, zostaną przedstawione w rozdziale trzecim, czwartym i piątym niniejszej pracy.

²²⁶ Por.: M. Laskowska, op. cit., s. 39.

wymagania, o których mowa w § 1 tego rozporządzenia, mogą być spełnione w sposób inny niż określony w rozporządzeniu, stosownie do wskazań ekspertyzy technicznej właściwej jednostki badawczo-rozwojowej albo rzeczoznawcy budowlanego oraz do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, uzgodnionych z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, odpowiednio do przedmiotu tej ekspertyzy. Natomiast w § 1 tego rozporządzenia ustalono warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Powyższe oznacza, że przy zmianie sposobu użytkowania obiektu lub jego części, nadbudowie, rozbudowie, przebudowie budynków, o których mowa w powyższych przepisach, również należy zapewnić spełnienie wymagań „poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich”. Z pewnością za słusznością tego poglądu świadczy również wykładnia literalna art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Ustawodawca mówi w nim o zabudowie, do której - jak już wcześniej to zostało udowodnione - wlicza się budowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, czyli wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę. Przepis ten należy zatem stosować w sposób funkcjonalny. Jednak jak wygląda to w praktyce orzeczniczej, i czy teza ta jest słuszna zostanie wykazane w dalszej części pracy po przeprowadzeniu badań.

Poza tym, pojęcia obszaru oddziaływania obiektu w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. nie można rozumieć dosłownie, gdyż przepisy odrębne, o których mowa w art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego mogą wprowadzać nie tylko ograniczenia lub utrudnienia w przyszłym zagospodarowaniu określonego terenu, ale także ograniczenia bądź utrudnienia w dotychczasowym użytkowaniu /korzystaniu/ z tego terenu, a w szczególności znajdujących się na nim obiektów budowlanych. Świadczą o tym niektóre normy zawarte w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Można tu

wskazać m.in. przepisy odnoszące się do przesłaniania²²⁷, zacieniania²²⁸, a także miejsc gromadzenia odpadów stałych²²⁹. Zwrócił na to uwagę również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 563/10²³⁰. Stwierdził on, że pod pojęciem ograniczenia możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej, o którym mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego należy rozumieć także utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem, w wyniku wybudowania obiektu niespełniającego wymaganych warunków techniczno-budowlanych²³¹.

Ustawodawca wprowadzając do ustawy Prawo budowlane zwrot obszar oddziaływania obiektu w stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. odsyła wprost do bliżej nieokreślonych, innych niż zawartych w tej ustawie regulacji mających wpływ na sposób

²²⁷ § 13.1. Odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń - co uznaje się za spełnione, jeżeli:

1) między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż:

a) wysokość przesłaniania - dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m,
b) 35 m - dla obiektów przesłaniających o wysokości ponad 35 m,

2) zostały zachowane wymagania, o których mowa w § 57 i 60.

2. Wysokość przesłaniania, o której mowa w ust. 1 pkt 1, mierzy się od poziomu dolnej krawędzi najniżej położonych okien budynku przesłanianego do poziomu najwyższej zacieniającej krawędzi obiektu przesłaniającego lub jego przesłaniającej części.

3. Dopuszcza się sytuowanie obiektu przesłaniającego w odległości nie mniejszej niż 10 m od okna pomieszczenia przesłanianego, takiego jak maszt, komin, wieża lub inny obiekt budowlany, bez ograniczenia jego wysokości, lecz o szerokości przesłaniającej nie większej niż 3 m, mierząc ją równoległe do płaszczyzny okna.

4. Odległości, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być zmniejszone nie więcej niż o połowę w zabudowie śródmiejskiej.

²²⁸ § 60. 1. Pomieszczenia przeznaczone do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku, przedszkolu i szkole, z wyjątkiem pracowni chemicznej, fizycznej i plastycznej, powinny mieć zapewniony czas nasłonecznienia co najmniej 3 godziny w dniach równonocy (21 marca i 21 września) w godzinach 8⁰⁰-16⁰⁰, a pokoje mieszkalne - w godzinach 7⁰⁰-17⁰⁰.

2. W mieszkaniu wielopokojowym dopuszcza się ograniczenie wymagania określonego w ust. 1 co najmniej do jednego pokoju, przy czym w śródmiejskiej zabudowie uzupełniającej dopuszcza się ograniczenie wymaganego czasu nasłonecznienia do 1,5 godziny, a w odniesieniu do mieszkania jednopokojowego w takiej zabudowie nie określa się wymaganego czasu nasłonecznienia.

²²⁹ § 23. 1. Odległość miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe, o których mowa w § 22 ust. 2 pkt 1 i 3, powinna wynosić co najmniej 10 m od okien i drzwi do budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz co najmniej 3 m od granicy z sąsiednią działką. Zachowanie odległości od granicy działki nie jest wymagane, jeżeli osłony lub pomieszczenia stykają się z podobnymi urządzeniami na działce sąsiedniej.

2. W przypadku przebudowy istniejącej zabudowy, odległości, o których mowa w ust. 1, mogą być pomniejszone, jednak nie więcej niż o połowę, po uzyskaniu opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

3. W zabudowie jednorodzinnej, zagrodowej i rekreacji indywidualnej dopuszcza się zmniejszenie odległości określonych w ust. 1 od okien i drzwi do 3 m, od granicy działki do 2 m, a także sytuowanie zadaszonych osłon lub pomieszczeń na granicy działek, jeżeli stykają się one z podobnymi urządzeniami na działce sąsiedniej bądź też przy linii rozgraniczającej od strony ulicy.

4. Odległość miejsc na pojemniki i kontenery na odpady stałe, o których mowa w § 22 ust. 2 pkt 1 i 3, nie powinna wynosić więcej niż 80 m od najdalszego wejścia do obsługiwanego budynku mieszkalnego wielorodzinnego, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej. Wymaganie to nie dotyczy budynków na terenach zamkniętych.

²³⁰ CBOSA.

²³¹ Por.: wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11, LEX nr 1217437.

zagospodarowania sąsiadującego z inwestycją terenu. Wyznaczenie takiego obszaru oparte na powyższych przesłankach winno uwzględniać funkcję, formę, konstrukcję obiektu i inne jego cechy charakterystyczne, a także sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu obiektu. Oznacza to, że w zależności od indywidualnych cech tego obiektu, jego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych, w jego otoczeniu wyznaczona zostanie strefa, nazwana przez ustawodawcę obszarem oddziaływania obiektu²³². Obszaru oddziaływania obiektu nie należy wiązać wyłącznie z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednie nieruchomości, gdyż nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności, w szczególności gdy chodzi o realizację inwestycji, która z założenia emituje szkodliwe dla środowiska czynniki takie, jak hałas, pył, czy też uciążliwe związki zapachowe. Obszar oddziaływania obiektu przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw był zatem wyznaczany przez przepisy ustanawiające zakres interesu prawnego osób trzecich, który wymaga konkretyzacji oraz indywidualizacji.

W powyższej nowelizacji Prawa budowlanego ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji „obszaru oddziaływania obiektu” polegającej na wykreśleniu z niej wyrażenia „w zagospodarowaniu”. Przy czym, jak już wcześniej wspominałem, pojęcie „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu” ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy od „ograniczeń w zabudowie terenu”, a zatem obejmuje także inne formy ograniczeń zagospodarowania terenu niż zabudowa. Tym samym, przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu budowlanego brane będą pod uwagę jedynie ograniczenia w zabudowie, a nie jak dotychczas ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, co oznacza, że będzie to obszar, w stosunku do którego dany obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych, ze względu na wymogi przepisów odnoszących się tylko do zabudowy. W mojej ocenie zawężenie definicji „obszaru oddziaływania obiektu”, choć korzystne z punktu widzenia inwestorów obiektów, ponieważ zmniejszy się liczba potencjalnych podmiotów mogących brać udział w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę i wnoszących środki zaskarżenia, a także wpłynie na szybkość jego uzyskania, przełoży się jednak odpowiednio na ograniczenie kręgu osób trzecich, które jako strona będą mogły w nim uczestniczyć.

Na przykład zgodnie z § 1a ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie

²³² Por.: wyrok NSA z 9.10.2007 r., sygn. akt II OSK 1321/06, CBOSA.

drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych poza lasami, drzewa i krzewy mogą być usytuowane w sąsiedztwie linii kolejowej biegnącej po nasypie albo w przekopie albo otoczonej rowami bocznymi - w odległości nie mniejszej niż 6 m od dolnej krawędzi nasypu albo górnej krawędzi przekopu albo od zewnętrznej krawędzi rowów bocznych. Jeżeli więc inwestor będzie budował linię kolejową, to osoba trzecia, której nieruchomość przylega do takiego terenu może nie zostać ujęta jako strona takiego postępowania, ponieważ ograniczenia w sadzeniu drzew i krzewów nie są zabudową terenu, tylko jego zagospodarowaniem. Poza tym, osoba trzecia w przyszłości może być ograniczona również w prowadzeniu robót ziemnych na swojej nieruchomości, gdyż nie można ich wykonywać w odległości mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego (§ 4 ust. 1 rozporządzenia).

4. Zapewnienia dostępu do drogi publicznej

Zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w ustawie Prawo budowlane obejmuje zapewnienie tym osobom przede wszystkim dostępu do drogi publicznej. Wynika to z treści art. 5 ust. 1 pkt 9, zgodnie z którą obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz z związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Kluczowe znaczenie dla wyjaśnienia, jak powinna wyglądać w prawie budowlanym ochrona interesów osób trzecich polegająca na zapewnieniu tym osobom dostępu do drogi publicznej, ma zdefiniowanie w pierwszej kolejności pojęcia drogi publicznej, a następnie – dostępu do niej.

Ustawa Prawo budowlane nie definiuje pojęcia drogi publicznej. Posiłkowo należy więc sięgnąć do przepisów innych ustaw. Pojęcie drogi publicznej zostało zdefiniowane jedynie w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²³³. Zgodnie z treścią tego przepisu drogą publiczną jest droga zaliczana do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie i innych przepisach szczególnych. Ze względu na funkcje w sieci drogowej drogi publiczne dzielą się na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, przy czym ulice leżące w ciągu tych dróg

²³³ Dz. U. z 2004 r. nr 204, poz. 2086 ze zm (dalej: udp).

należą także do tej samej kategorii, co te drogi (art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy). Zaliczenie drogi do jednej z tych kategorii następuje – odpowiednio – w: rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 udp), uchwale sejmiku województwa (art. 6 ust. 2 udp), uchwale rady powiatu (art. 6a ust. 2 udp) lub uchwale rady gminy (art. 7 ust. 2 udp). Natomiast drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. udp są drogami wewnętrznymi czyli nie stanowią dróg publicznych.

Przepis art. 1 udp wyznacza zakres przedmiotowy tej ustawy, jednocześnie formułując definicję legalną drogi publicznej. Jak wynika z jego treści na definicję tę składają się cztery zasadnicze elementy: 1) pojęcie drogi; 2) dostęp do drogi - otwarty katalog podmiotów korzystających z drogi; 3) zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii (drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne); 4) ograniczenia i wyjątki dotyczące korzystania z tej drogi, wynikające z norm ustawy o drogach publicznych lub innych norm szczególnych. W wyroku z dnia 20 października 2000 r. NSA oz. w Warszawie wyraził pogląd, że każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne i warunki formalne, prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem, czyli w formie uchwały. O tym więc, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne, a niespełnienie pierwszego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (art. 8 ust. 1 udp)²³⁴. W orzecnictwie pojawiło się również stanowisko przeciwne²³⁵. W ocenie Sądów prezentujących te stanowisko, zaliczenie drogi do danej kategorii dróg nie jest uzależnione od spełnienia przez nią warunków technicznych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, ponieważ przepisy udp takiej konieczności nie przewidują. Z poglądem tym należy się zgodzić, dodatkowo wskazując jako argument, że przepisy tego rozporządzenia są przepisami wykonawczymi do Prawa budowlanego i jak to wprost wynika z treści § 2 tego rozporządzenia, mają zastosowanie wyłącznie do budowy dróg publicznych.

²³⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 października 2000 r., sygn. akt III SA 1432/99, Lex nr 485816. Podobnie: wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1749/11, LEX 1113943; wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 708/09, LEX nr 600140; wyrok z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 994/12, CBOSA.

²³⁵ Por.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/OI 781/08, LEX nr 523879; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 262/07, LEX nr 506790; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1381/05, LEX 193984, wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 481/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1289/08, CBOSA.

Wobec braku definicji wewnętrznej w prawie budowlanym należy stwierdzić, że charakter prawny jakiegokolwiek drogi w trakcie procesu budowlanego powinien być oceniany w świetle norm ustawy o drogach publicznych, która jako jedyna w systemie prawa zawiera legalną definicję zarówno drogi publicznej (art. 1 tej udp), jak i wewnętrznej (art. 8 ust. 1 tej udp). Aby więc uznać, że droga ma charakter drogi publicznej w rozumieniu powołanej ustawy o drogach publicznych, należy przede wszystkim wykazać, że odpowiada ona warunkom określonym w tej ustawie. Taki pogląd został zaprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych²³⁶. Należy również zauważyć, iż podobny pogląd reprezentowany był w orzecznictwie sądowym na tle obowiązywania ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych²³⁷ oraz przepisów Prawa budowlanego z 1974 roku²³⁸.

Również w kwestii wyjaśnienia, co należy rozumieć pod pojęciem dostępu do drogi publicznej należy posiłkowo odnieść się do przepisów innych ustaw, ponieważ ustawa Prawo budowlane także i tego pojęcia nie definiuje. Według J. Jaworskiego zapewnienie dostępu do drogi publicznej w sposób bezpośredni polega na przyleganiu wydzielonej działki gruntu do pasa drogowego drogi publicznej z możliwością uzyskania do niej zjazdu²³⁹. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Kr 2588/00²⁴⁰, sformułowanie użyte w przepisie art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴¹, dostęp do drogi publicznej, nie jest synonimem położenia działki bezpośrednio przy drodze publicznej. Poza tym nie zawsze istnieje możliwość wykonania zjazdu na działkę z drogi publicznej. Przykładowo, można wskazać niedopuszczalność lokalizowania zjazdu na działkę bezpośrednio ze skrzyżowania dróg publicznych, czy też niedopuszczalność lokalizowania zjazdu na działkę bezpośrednio z autostrady. Dostęp do drogi publicznej oznacza więc gwarantowaną możliwość korzystania z tej drogi. Tym samym oceny w tej kwestii należy dokonywać przy uwzględnieniu przepisów

²³⁶ Por.: wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1146/93, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 219/09, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 394/14, CBOSA.

²³⁷ Dz.U. z 1962 r. nr 10 poz. 90.

²³⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 908/81, ONSA 1981 nr 1 poz. 64.

²³⁹ Por.: J. Jaworski, Komentarz do art. 93...

²⁴⁰ OSP 2007, nr 7-8, poz. 79;

²⁴¹ Dz. U. z 1997 r., nr 115 poz. 741, tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm. (zwana dalej: ugn). Zgodnie z treścią art. 93 ust. 3 ugn podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn.

ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którymi bezpośredni dostęp do drogi publicznej określa zarządca drogi w decyzji o lokalizacji zjazdu²⁴².

Według E. Mzyka art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴³ wskazuje, że za dostęp do drogi publicznej uważa się nie tylko bezpośredni dostęp do drogi publicznej, lecz również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem, bądź sprzedaż nowo utworzonej działki wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną²⁴⁴. Przy czym, zdaniem J. Jaworskiego, zapewnienie pośredniego dostępu do drogi publicznej w postaci ustanowienia służebności na wydzielonej działce stanowiącej drogę wewnętrzną lub też zbycia udziału w prawie własności (użytkowania wieczystego) tej działki z oczywistych względów może nastąpić dopiero z chwilą zbycia przez dotychczasowego właściciela wydzielonych działek. Tak długo, jak bowiem wszystkie nowo utworzone działki stanowią własność (są przedmiotem użytkowania wieczystego) tego samego podmiotu, brak jest prawnej możliwości ustanawiania wymienionych praw rzeczowych²⁴⁵.

Moim zdaniem można uznać, że nieruchomość posiada dostęp do drogi publicznej jeżeli w dniu wydania pozwolenia na budowę jest on ustanowiony w którykolwiek ze sposobów, o których mowa w art. 93 ust. 3 ugn. Jeżeli jednak w dniu wydania takiego pozwolenia nowo utworzone działki stanowią własność (są przedmiotem użytkowania wieczystego) tego samego podmiotu i brak jest prawnej możliwości ustanawiania wymienionych praw rzeczowych trudno jest uznać, że taki dostęp istnieje. W treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego mowa jest bowiem o tym, że taki dostęp ma istnieć, a nie zostać ustanowiony w przyszłości. Obowiązek zapewnienia osobom trzecim dostępu do drogi publicznej zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego należy również oceniać w powiązaniu z wymaganiami z art. 93 ust. 3 ugn. Polega to na tym, aby projektowany lub realizowany obiekt nie pozbawiał bądź ograniczał, ustanowionego na rzecz osób trzecich w sposób przewidziany w art. 93 ust. 3 ugn dostępu do drogi publicznej do należącej do nich nieruchomości, znajdującej się w obszarze oddziaływania takiego obiektu.

²⁴² Zob.: art. 29 i nast. udp.

²⁴³ Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, ze zm.

²⁴⁴ Por.: E. Mzyk (w:), G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2007, s. 355.

²⁴⁵ Por.: J. Jaworski, Komentarz do art. 93, Teza 8 (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Wyd. 4, Warszawa 2015, Legalis.

Z kolei przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 14 określają, iż pod pojęciem dostępu do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Zauważyć trzeba, że w przepisie tym użyto alternatywy rozłącznej (spójnik lub). Pośredni dostęp do drogi publicznej może mieć zatem miejsce przez drogę wewnętrzną, albo przez ustanowienie odpowiedniej służebności. W ramach zaś pośredniego dostępu do drogi publicznej jednym z możliwych rozwiązań wskazanych przez ustawodawcę jest dostęp przez inną działkę, przy czym niezbędne jest obciążenie tej działki odpowiednią służebnością drogową. Zgodnie z art. 145 kc służebność drogowa może być ustanowiona na rzecz każdorazowego właściciela nieruchomości pozbawionej odpowiedniego dostępu do drogi publicznej, przy czym przeprowadzenie drogi koniecznej winno nastąpić z uwzględnieniem potrzeb nieruchomości niemającej dostępu do drogi publicznej i z najmniejszym obciążeniem gruntów, przez które droga ma prowadzić, a także powinno uwzględniać interes społeczno-gospodarczy. Zaznaczyć należy, iż służebność drogowa może być ustanowiona zarówno, gdy nieruchomość pozbawiona jest jakiegokolwiek dostępu do drogi publicznej, jak i wówczas, gdy dostęp ten nie jest odpowiedni. Przy czym, ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „odpowiedni dostęp” (do drogi publicznej) jednakże w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtował się pogląd zgodnie z którym należy przyjąć, że chodzi o potoczne rozumienie tego pojęcia. W tym natomiast ujęciu odpowiedni to odpowiadający przeznaczeniu, spełniający wymagane warunki. O tym, czy istniejący dostęp jest odpowiedni, decydują więc każdorazowo okoliczności konkretnej sprawy²⁴⁶.

Ustanowienie służebności drogowej może nastąpić w formie umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości władnącej i właścicielem nieruchomości obciążonej, orzeczenia sądu cywilnego, a także w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Poza tym, droga konieczna może być ustanowiona także w orzeczeniu wydanym w postępowaniu uregulowanym przepisami ustaw o stosunku Państwa do Kościołów (np. art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Przy czym, nie ma znaczenia, czy na terenie objętym służebnością faktycznie droga istnieje. Istotne jest tylko, że istnieje potencjalna możliwość przejazdu w drodze ustanowienia stosownej służebności gruntowej²⁴⁷.

Według A. Despot-Mładanowicza drugim sposobem dostępu pośredniego jest dostęp przez drogę wewnętrzną. W tej sytuacji nie jest wymagany żaden tytuł prawny uprawniający

²⁴⁶ Por. postanowienie SN z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt IV CSK 34/12, Lex 1230155.

²⁴⁷ Por.: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 811/07, LEX nr 533611.

do korzystania z drogi wewnętrznej, gdyż wystarcza sam fakt położenia nieruchomości inwestora przy tej drodze²⁴⁸. Należy jednak podkreślić, że ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji, której dostęp do drogi publicznej miałby odbywać się przez drogę wewnętrzną wymaga uzgodnienia sposobu dojazdu z zarządcą drogi wewnętrznej. Jak zostało wskazane w orzecznictwie uzgodnienie takie może nastąpić tylko w formie umowy bądź oświadczenia zarządcy drogi wewnętrznej odnośnie możliwości korzystania z drogi, oczywiście jeżeli brak jest orzeczonej prawomocnie przez sąd powszechny odpowiedniej służebności drogowej w postaci drogi koniecznej. Przy czym, uzyskanie takiego uzgodnienia spoczywa na podmiocie, który wystąpił o ustalenie warunków zabudowy²⁴⁹.

Należy także zauważyć, iż zgodnie z poglądem panującym w orzecznictwie sądów administracyjnych zagwarantowanie dostępu do drogi publicznej oznacza, że musi on być legalny, czyli korzystanie z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego²⁵⁰. Zdaniem S. Rudnickiego wymagania tego nie spełnia zatem ani dostęp prekaryjny na mocy udzielonego z grzeczności zezwolenia korzystania z przejazdu przez nieruchomość sąsiada, ani dostęp oparty na uprawnieniu obligacyjnym, bo w takim przypadku dojazd nie ma wymaganej cechy trwałości²⁵¹. Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych zostało zgodnie przyjęte, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy wyklądać jako dostęp faktyczny i prawny, zapewniający spełnienie obu tych przesłanek, ponieważ wynika to wprost z treści art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym legislator nie posłużył się zwrotem bezpośrednio położona, lecz posiadająca bezpośredni dostęp²⁵². Natomiast według S. Rudnickiego w ujęciu cywilistycznym przez zapewnienie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć zagwarantowanie prawem połączenia określonej nieruchomości z drogą publiczną umożliwiającego dojazd, dojście do niej i przepędzanie zwierząt albo do należących do jego nieruchomości budynków, czyli likwidację naturalnej izolacji nieruchomości. Przy czym, tak samo jak w tych przypadkach chodzi o dostęp prawnie zabezpieczony, to znaczy taki, do

²⁴⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1471/08, Lexis.pl nr 2272740; Por: A. Despot-Mładanowicz (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2014, s. 473-474.

²⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 184/08, CBOSA.

²⁵⁰ Podobnie: A. Despot-Mładanowicz (w:) Ustawa... 2014, s. 473; W. Szwajdler (w:), W. Szwajdler, T. Bąkowski, s. 271; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 1505/05, LEX 189793 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 482/08, LEX 461649.

²⁵¹ Por.: S. Rudnicki (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, op. cit., s. 63; wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 219/09 (CBOSA).

²⁵² Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 239/06 (CBOSA), Podobnie: wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2465/11 (CBOSA).

którego właściciel nieruchomości ma prawo i z którego korzystanie znajduje się pod ochroną prawa, np. wynika z ustanowionej służebności gruntowej (art. 285 kc)²⁵³.

Obowiązek poszanowania (ochrony) występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienia im dostępu do drogi publicznej należy moim zdaniem rozumieć w ten sposób, że organy administracji budowlanej wydające pozwolenie na budowę lub przyjmujące zgłoszenie, a także prowadzące jakiegokolwiek inne postępowanie bądź działania winny uwzględniać istniejący na nieruchomości stan prawny np. istniejącą służebność drogi koniecznej, w taki sposób, aby nie doszło do ograniczenia, pozbawienia lub utrudnienia tym osobom dostępu do drogi publicznej. Ocena czy nie doszło do nadmiernego ograniczenia np. służebności gruntowej nie może odbywać się jednak bez uwzględnienia zapisów § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że do działek budowlanych i budynków oraz urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia jak i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Przy czym okoliczność tą organy powinny badać z urzędu, gdyż taki obowiązek wynika z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Na przykład, w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę organ z urzędu bądź na wniosek osoby trzeciej powinien zażądać, by budynek był usytuowany na działce inwestora w taki sposób, aby nie naruszał możliwości korzystania z istniejącej drogi koniecznej²⁵⁴. Osoba trzecia w takim przypadku powinna być stroną takiego postępowania, a jeżeli nie brała udziału w takim postępowaniu bez własnej winy może wystąpić na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. o jego wznowienie, gdy pozwolenie na budowę stanie się ostateczne. Zdaniem J. Siegień organy budowlane winne zatem są uwzględniać istniejący stan prawny na gruncie²⁵⁵. Podobny pogląd został wyrażony także w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁵⁶.

Za powyższym poglądem przemawia również wykładnia literalna art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. W przepisie tym ustawodawca nie mówi tak, jak w kodeksie cywilnym o odpowiednim dostępie do drogi publicznej, ale posługuje się pojęciem szerszym, ponieważ

²⁵³ S. Rudnicki (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki: Nieruchomości, Problematyka prawna, Warszawa 2006, s. 62-63.

²⁵⁴ Por.: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 789/04, LEX nr 179108.

²⁵⁵ J. Siegień, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003, s. 125.

²⁵⁶ Por.: wyrok NSA z 11 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1005/09 (CBOSA); wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2766/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 754/09 (Lex nr 583646); wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.10.2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 479/06, CBOSA.

mówi o jakimkolwiek dostępie. Zdaniem W. Białończyka i Z. Cieślaka nie wydaje się, żeby takie zastosowanie reguł wykładni językowej mogło prowadzić do odmówienia na podstawie art. 5 Prawa budowlanego ochrony osobie trzeciej, która wskutek realizacji określonego obiektu budowlanego może utracić odpowiedni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu, jakie wykształciło się w judykaturze na podstawie art. 145 kc, czyli dostęp zapewniający możliwość wszelkiej niezbędnej - ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia - łączności z drogą publiczną oraz normalnego, gospodarczego korzystania z nieruchomości²⁵⁷.

W mojej ocenie z powyższym poglądem należy się zgodzić. Właściciel nieruchomości obciążonej ma obowiązek powstrzymania się od działań, które ograniczałyby ustanowione prawo rzeczowe lub wręcz czyniły niemożliwym jego wykonywanie bowiem takie ograniczone prawo rzeczowe jest prawem bezwzględnie obowiązującym nie tylko w sferze stosunków cywilnoprawnych, ale też administracyjnoprawnych. Gdyby uznać, że organ architektoniczno – budowlany ma obowiązek oceniać naruszenie interesu właściciela nieruchomości władnącej jedynie w zakresie przepisów Prawa budowlanego, to korzyści wynikające z ustanowienia omawianej służebności mogłyby być iluzoryczne. W takiej sytuacji inwestor, który zamierza zainwestować nieruchomość obciążoną ograniczonym prawem rzeczowym mógłby, działając w zgodzie z przepisami Prawa budowlanego, przykładowo zabudować ją, co czyniłoby niemożliwym korzystanie ze służebności. Taka interpretacja nie zasługuje na akceptację. Co więcej ustawodawca wprost w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego wskazał na konieczność takiego zaprojektowania obiektu budowlanego, aby nie ograniczał on innym podmiotom dostępu do drogi publicznej. Podstawowe przy tym znaczenie ma definicja pojęcia „dostępu do drogi publicznej”. Zgodnie z art. 145 § 1 kc jeżeli nieruchomość nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej. Przepis ten wskazuje więc, że służebność drogi koniecznej może być ustanowiona nie tylko wtedy, gdy dana nieruchomość nie ma w ogóle dostępu do drogi publicznej, ale uprawnienie takie właścicielowi nieruchomości władnącej przysługuje także wówczas, gdy istniejący dostęp jest "nieodpowiedni". Należy zaznaczyć, że ustawodawca nie zdefiniował również pojęcia "odpowiedni dostęp" (do drogi publicznej) jednakże w orzecznictwie sądów powszechnych ukształtował się pogląd, który w pełni podzielam, że chodzi o potoczne rozumienie tego pojęcia. W tym zaś ujęciu "odpowiedni" to "odpowiadający

²⁵⁷ W. Białończyk, Z. Cieślak, Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane, Komentarz do art. 5, Opublikowano LEX/el. 2005.

przeznaczeniu", "spełniający wymagane warunki"²⁵⁸. Poza tym ocena czy nie doszło do nadmiernego ograniczenia służebności gruntowej nie może odbywać się bez uwzględnienia zapisów § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ponieważ w myśl tego przepisu do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojście umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania, a także wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych.

Należy zauważyć, że istnieje możliwość zmiany polegającej na utrudnieniu lub pogorszeniu istniejących warunków dostępu tym osobom do drogi publicznej, ale tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy jest to konieczne z punktu widzenia dóbr chronionych prawem budowlanym, np. bezpieczeństwa ludzi bądź mienia, pod warunkiem, że osoba trzecia nie będzie tego dostępu pozbawiona w ogóle oraz dostęp ten będzie zapewniał możliwość wszelkiej niezbędnej i zgodnej z przepisami prawa połączenia nieruchomości z drogą publiczną. Naczelnny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 555/07 stwierdził, że w sytuacji budowy drogi publicznej nie może zostać uznany za zasadny zarzut pozbawienia osoby trzeciej dostępu do tej drogi poprzez likwidację zjazdu w obrębie skrzyżowania z drogą wojewódzką, gdyż planowana inwestycja drogowa przewiduje likwidację tylko jednego ze zjazdów, a osoba trzecia będzie miała dostęp do drogi publicznej przez drugi zjazd. Okoliczność, iż likwidowany zjazd jest wygodniejszy ze względu na prowadzoną działalność handlową, nie może zatem zostać uwzględniony, ponieważ przepisy prawa budowlanego przewidują ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich przez m. in. dostęp do drogi publicznej, co w niniejszej sprawie Sąd uznał za spełnione. Nieuwzględnienie przez organ administracji publicznej roszczeń osób trzecich w tej sprawie w postępowaniu administracyjnym nie wyklucza wystąpienia przez te osoby, w celu ochrony swoich praw na drogę postępowania cywilnego. Jeżeli bowiem została ustanowiona służebność, to zaistniała sytuację dotyczącą jej naruszenia przez inwestora można uznać za naruszenie uprawnień każdorazowego właściciela nieruchomości władnącej do korzystania (w określonym służebnością zakresie) z nieruchomości obciążonej. W takim stanie rzeczy dopuszczalne jest wystąpienie - na zasadzie analogii - z powództwem na podstawie przepisów o ochronie własności, czyli art. 222 § 2 kc w związku z art. 251 kc. Przy czym, w ewentualnym

²⁵⁸ Por.: postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt IV CSK 34/12, Lex 1230155; z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt II CSK 482/06, niepublikowane; z dnia 4 lipca 1974 r., sygn. akt III CRN 125/74, OSNC 1975, Nr 9, poz. 135, z dnia 7 lipca 1999 r., sygn. akt II CKN 786/98, OSNC 2000, Nr 2, poz. 34.

postępowaniu sądowym (a niekiedy nawet przed wytoczeniem powództwa) można także wnioskować do sądu o dokonanie zabezpieczenia roszczenia - art. 730 i następne kodeksu postępowania cywilnego.

Należy też zaznaczyć, iż art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nie może być rozumiany w ten sposób, że w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę organy administracji architektoniczno-budowlanej mają ustanawiać na rzecz osób trzecich drogę konieczną bądź samodzielnie ustalać, którędy przebiegać będzie dostęp do drogi publicznej przez nieruchomość, na której ma być realizowana inwestycja. Nie należy to absolutnie do kompetencji tych organów. To bowiem osoba zainteresowana zapewnieniem swojej nieruchomości dostępu do drogi publicznej winna zadbać o to, by uzyskać ograniczone prawo rzeczowe w postaci drogi koniecznej poprzez zawarcie stosownej umowy lub poprzez uzyskanie orzeczenia sądu cywilnego w tym przedmiocie²⁵⁹. Oznacza to, że wnioski osób trzecich kierowane do organów administracji architektoniczno-budowlanej, w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, mające na celu ustanowienia na ich rzecz drogi koniecznej lub samodzielne ustalanie takiego przebiegu przez nieruchomość, na której ma być realizowana inwestycja należy uznać za nieuprawnione. Jeżeli jednak przez zamierzone roboty budowlane osoba trzecia ma być pozbawiona dostępu do drogi publicznej, to w mojej ocenie może ona domagać się od organu, aby uzależnił wydanie pozwolenia na budowę od wcześniejszego wystąpienia na rzecz tej osoby do właściciela gruntu, przez który dostęp zostałby zachowany, o ustanowienie odpowiedniej służebności (na swój koszt i w odrębnym trybie) albo odmówił wydania pozwolenia.

5. Inne uzasadnione interesy osób trzecich chronione podczas procesu budowlanego

Oddziaływanie pochodzące z jednej nieruchomości, a dotyczące pośrednio lub bezpośrednio innej nieruchomości, o ile nie jest wynikiem zdarzeń losowych lub siły wyższej, definiuje się jako tzw. immisje²⁶⁰. Przy czym, zakres takiego oddziaływania może wykraczać daleko poza krąg nieruchomości bezpośrednio graniczących z nieruchomością wyjściową, a zatem może dotyczyć nawet nieruchomości znacznie oddalone od źródeł oddziaływania. Źródłem immisji jest korzystanie z prawa własności nieruchomości (gruntowej, budynkowej, czy też lokalowej), a ściślej - realizowanie atrybutu korzystania z niej. Za immisje nie są więc

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ Por.: W. J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 29.

uznawane zdarzenia innego typu²⁶¹. Przykładowo, sam podział nieruchomości nie prowadzi jeszcze do zakłóceń w korzystaniu z sąsiednich nieruchomości. Dopiero bowiem sposób rzeczywistego zagospodarowania powstałych w wyniku tego podziału działek może uzasadniać przekonanie o wystąpieniu niedopuszczalnych immisji²⁶².

Prowadzenie robót budowlanych, jak i użytkowanie określonego obiektu budowlanego może oddziaływać na nieruchomości sąsiednie w sposób, który będzie zakłócał korzystanie z tych nieruchomości m.in. przez ograniczenie lub uniemożliwienie ich zagospodarowania, w tym zabudowę. Możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej bądź też roboty budowlane dotyczące nieruchomości budynkowych lub lokalowych mieszczą się w pojęciu korzystania z rzeczy zgodnie z art. 140 kc.²⁶³. W przypadku procesu budowlanego ocena w tym zakresie powinna być jednak dokonana nie z ekonomicznego, czy też cywilistycznego punktu widzenia, lecz w kontekście przepisów publicznoprawnych, np. art. 5 ust. 1 pkt 1-10 Prawa budowlanego, które pozwalają na dokonanie w dany sposób zabudowy nieruchomości sąsiedniej, kształtując w ten sposób prawo podmiotowe sąsiada /osoby trzeciej/. Ponadto należy zauważyć, iż prawa zabudowy nieruchomości osób trzecich nie należy rozumieć w ten sposób, że przepis art. 4 Prawa budowlanego²⁶⁴ ma pierwszeństwo przed innymi przepisami tej ustawy. Ochrona prawa własności dotyczy wszystkich podmiotów prawa w równym stopniu i wolność zabudowy nie upoważnia do lekceważenia uzasadnionych interesów prawnych innych podmiotów. Dlatego inwestor chcący realizować przysługujące mu prawo do zabudowy musi mieć na względzie analogiczne prawa innych podmiotów²⁶⁵. W związku z tym, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, każdy właściciel nieruchomości w każdym czasie ma prawo dokonać zainwestowania na swojej nieruchomości w taki sposób, by nie utrudniać właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownym, wybranym przez nich czasie. Zatem inwestor, który pierwszy zabudowuje swoją działkę, nie ma tylko z tego tytułu dodatkowych, większych uprawnień. Oznacza to, że zakres dysponowania nieruchomością na cele budowlane przez inwestora nie może być rozumiany w sposób, w wyniku którego dochodziłoby do znacznych utrudnień czy wręcz uniemożliwienia

²⁶¹ Por.: A. Sylwestrzak (w:) M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2014, s. 25.

²⁶² Por.: Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn.. akt I OSK 707/06, LEX nr 325275.

²⁶³ Zob.: Art. 140 kc stanowi, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

²⁶⁴ Zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

²⁶⁵ Por.: Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 460/07, LEX nr 469443.

zabudowy na działkach sąsiednich, co znalazło potwierdzenie w wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 634/05²⁶⁶.

W orzecznictwie za przejawy oddziaływania wnoszonego (wzniesionego) obiektu budowlanego najczęściej uznawane są np.: hałas, wibracje, zanieczyszczenia powietrza, wody lub gleby, zasłonięcie widoku bądź pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności czy też dopływu światła słonecznego²⁶⁷. Mogą pojawić się również oddziaływania polegające na immisji pola elektromagnetycznego²⁶⁸, czy uciążliwości zapachowe lub odorowe²⁶⁹. Przy czym podkreślić należy, iż ustawodawca nie przewidział w polskim porządku prawnym ochrony powietrza przed zapachami, a jedynie przed określonymi substancjami w powietrzu²⁷⁰. Ustawodawca uczynił to w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu²⁷¹. W akcie tym zostały określone poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi i roślin, terminy ich osiągnięcia, oznaczenie numeryczne tych substancji, okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów, dopuszczalne częstotliwości przekraczania tych poziomów oraz marginesy tolerancji. Dodatkowo w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu²⁷² ustalono wartości odniesienia ze względu na potrzebę ochrony zdrowia dla 167 substancji lub grup substancji, w tym również dla substancji zapachowoczynnych takich jak: amoniak (NH₃), dimetyloamina (C₂H₇N), merkaptany czy siarkowodór (H₂S). Jednak przy ustalaniu wartości odniesienia tych substancji nie uwzględniono jednakże ich uciążliwości złoonych. W celu ochrony przed uciążliwością zapachową wartości wielu substancji powinny być zasadniczo mniejsze. Do pomiarów tak niskich stężeń istniejące metody pomiarowe jakości powietrza lub standardów emisyjnych nie mają zastosowania, bowiem wielkości te są poniżej progu czułości urządzeń pomiarowych. Oznacza to, że zapach czy też odór pomimo, że mogą być uciążliwe,

²⁶⁶ Por.: Wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 634/05, LEX nr 198327.

²⁶⁷ Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 210/19, LEX nr 2685137; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 435/19, LEX nr 2772503.

²⁶⁸ Por.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 września 2017 r., sygn. akt II SA/GI 258/17, LEX nr 2364461.

²⁶⁹ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 443/16, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Po 534/18, LEX nr 2664551.

²⁷⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 766/2007; wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r. sygn. akt VIII SA/Wa 911/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 443/16, wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2114/17 - CBOSA.

²⁷¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1031.

²⁷² Dz. U. z 2010 r. nr 16, poz. 87.

są więc oddziaływaniem nie poddającym się ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm prawa polskiego²⁷³. Pomocniczo w celu segregacji immisji można także odnieść się do treści § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych, przy czym dopuszcza się wznoszenie budynków w tym zasięgu pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających uciążliwość poniżej poziomu ustalonego w tych przepisach bądź zwiększających odporność budynku na te zagrożenia i uciążliwości, jeżeli nie jest to sprzeczne z warunkami ustalonymi dla obszarów ograniczonego użytkowania, określonych w przepisach odrębnych. Natomiast zgodnie z treścią ust. 2 tego paragrafu do tych uciążliwości zalicza się w szczególności: szkodliwe promieniowanie i oddziaływanie pól elektromagnetycznych; hałas i drgania (wibracje); zanieczyszczenie powietrza, gruntu i wód; powodzie i zalewanie wodami opadowymi; osuwiska gruntu, lawiny skalne i śnieżne; a także szkody spowodowane działalnością górniczą²⁷⁴.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że oddziaływanie obiektu budowlanego może mieć różny stopień uciążliwości oraz charakter od uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, poprzez zasłonięcie widoku lub dopływu światła słonecznego, aż po dyskomfort właściciela sąsiedniej nieruchomości (obiekt budowlany jest w odczuciu sąsiada brzydki)²⁷⁵, obniżenie wartości nieruchomości, a więc oddziaływaniu opartym na przypuszczeniach, stanach hipotetycznych²⁷⁶. Jednak w przypadku procesu budowlanego ocena jakie immisje podlegają ochronie przez Prawo budowlane – zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych – powinna być dokonana w kontekście przepisów, które są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem, np.: mienia, bezpieczeństwa publicznego i pożarowego, zdrowia. Świadczy o tym w szczególności treść art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Taka regulacja przemawia za tym, że „uzasadnione interesy osób trzecich” to nie interesy prywatne (cywilne), chronione prawem prywatnym, lecz

²⁷³ Por.: wyrok NSA z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 766/2007; wyrok NSA z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 223/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2014 r. sygn. akt VIII SA/Wa 911/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 443/16, wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2114/17 - CBOSA.

²⁷⁴ Szerzej patrz: Warunki techniczne wskazane w rozdziale II pkt 3, ss. 60-61.

²⁷⁵ Por.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 1570/10, CBOSA.

²⁷⁶ Por.: wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2047/10; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1618/17 – CBOSA.

publiczno-prawne, leżące w sferze zainteresowania prawa publicznego²⁷⁷. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2019 r.²⁷⁸ organ administracji publicznej nie jest uprawniony do rozstrzygania kwestii o charakterze cywilnoprawnym, należących do właściwości sądów powszechnych, ale w postępowaniu zmierzającym np. do udzielenia pozwolenia na budowę – właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien rozważyć oraz ocenić, czy w związku z zamiarem dokonania zabudowy określonej nieruchomości można wykluczyć możliwość spowodowania poprzez realizację takiego zamierzenia budowlanego ograniczenia prawa własności sąsiedniej nieruchomości rozumianego jako wyrządzenie uszczerbku w konkretnym uprawnieniu, stanowiącym jeden z elementów tworzących pełnię praw właścicielskich. Spośród immisji w doktrynie wyróżnia się także immisje materialne oraz niematerialne. Zakłóceniami materialnymi jest oddziaływanie o charakterze fizykalnym na sąsiednią nieruchomość, związane z przenikaniem na jej obszar sił (np. wstrząsy, hałasy, fale elektromagnetyczne) oraz cząstek materii odczuwalnych przez właściciela, takich jak pyły, dymy, wstrząsy, energia cieplna. Przeciwnie do immisji materialnych zakłócenia o charakterze niematerialnym oddziaływać będą głównie na psychikę właściciela nieruchomości sąsiedniej, najczęściej poprzez zmysł wzroku, obrażając odczucia estetyczne lub moralne, bądź wywołując uczucie zagrożenia²⁷⁹. W większości przypadków immisje niematerialne powodują powstanie uczucia strachu w związku z działaniami podejmowanymi na nieruchomości sąsiedniej lub rzeczami na niej składowanymi. Znacznie rzadziej chodzi o negatywne odczucia psychiczne innego rodzaju – poczucie odrazy, przygnębienia i inne. Należy zauważyć, iż w doktrynie prawa cywilnego istnieje spór, czy art. 144 kc obejmuje swoją hipotezą tego rodzaju immisje, jednak dla przedmiotu niniejszej rozprawy nie ma to większego znaczenia, ponieważ nie są one ściśle związane z procesem budowlanym.

W związku z realizacją inwestycji budowlanej lub jej użytkowaniem można również według innego kryterium podzielić immisje na immisje pozytywne (nazywane niekiedy ingerującymi) i negatywne (nazywane niekiedy blokującymi). Pod pojęciem immisji pozytywnej rozumie się oddziaływanie wprost, aktywnie na nieruchomość sąsiednią poprzez przenikanie różnorodnych cząsteczek materii, energii, promieniowania, drgań i innych,

²⁷⁷ Por.: wyrok WSA we Wrocławiu z 4 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 713/16; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1317/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 838/18; wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 894/18; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 93/19 – wszystkie opublikowane w CBOSA.

²⁷⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 93/19, CBOSA.

²⁷⁹ Uchwała SN z dnia 4.3.1975 r., sygn. akt III CZP 89/74, OSN 1976, Nr 1, poz. 7; uchwała SN z dnia 21.3.1984 r., sygn. akt III CZP 4/84, OSP 1985, Nr 6, poz. 104.

odwrotnie do immisji negatywnej, polegającej na hamowaniu przenikania z otoczenia na sąsiednią nieruchomość pewnego rodzaju dóbr np. powietrza, światła słonecznego, widoku, czy też fal elektromagnetycznych. Najczęstszym przykładem immisji negatywnych jest pozbawienie określonej nieruchomości lub jej części światła słonecznego wskutek wzniesienia na nieruchomości sąsiedniej budynku, budowli lub innego urządzenia lub nadmiernego rozrostu drzew rzucających cień. Może także chodzić o blokowanie widoku rozciągającego się z nieruchomości. Trudno jest wskazać na wszystkie możliwe rodzaje immisji, jakie mogą pojawić się /zaistnieć/ w wyniku budowy bądź wybudowania obiektu budowlanego. Dlatego też, moim zdaniem, ustawodawca w treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nie wymienia konkretnie – tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 11 lipca 2003 r. – zakresu przedmiotowego wszystkich zjawisk, jakie mogą w związku z tym zaistnieć podczas procesu budowlanego, czyli od momentu projektowania, poprzez etap budowy i użytkowania obiektu budowlanego aż do jego rozbiórki. Obecne brzmienie powyższego przepisu wskazuje zatem, że poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich polega na ochronie tych osób tylko przed tymi immisjami, jakie mogą pojawić się podczas procesu budowlanego i są istotne z punktu widzenia tej ustawy jako prawa publicznego. Prawo budowlane nie obejmuje bowiem swoją ochroną, przykładowo, immisji oddziałujących na sferę psychiczną właściciela lub posiadacza nieruchomości, czy też jego poczucie odrazy bądź przygnębienia.

6. Artykuł 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego a przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące ochrony własności osób trzecich w związku w wykonywaniem robót budowlanych

Treść wykonywania prawa własności daje zgodnie z art. 140 kc właścicielowi - z wyłączeniem innych osób - prawo do korzystania oraz rozporządzania rzeczą określonej kategorii, w tym gruntami, budynkami lub lokalami, w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, a także zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, co zdaniem J. Nadlera (jako forma względnie pełna) obejmuje wszelkie możliwe uprawnienia do rzeczy²⁸⁰. Granice tego prawa wyznaczają trzy czynniki, a mianowicie: ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie

²⁸⁰ Por.: J. Nadler, (w:) E. Gniewek (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2004, s. 445.

prawa. Według A. Woltera zasady współzycia społecznego są regułami postępowania ludzkiego, niebędące jednocześnie regułami prawnymi, rodzą się i ugruntowują w społeczeństwie²⁸¹. Z kolei A. Kidyba dodaje, że o zakresie prawa własności decyduje społeczno-gospodarcze przeznaczenie konkretnego prawa, a nie prawa własności w ogóle, i zależy od przeznaczenia przedmiotu tego prawa, np. czy jest to przykładowo grunt rolny, czy też działka budowlana²⁸².

Granice treści, jak i wykonywania prawa własności rzeczy zostały zakreślone w wielu ustawach prawa publicznego, np.: ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ustawy te zawierają normy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań, czy też zezwalające - pod określonymi warunkami - na całkowite albo częściowe jej pozbawienie. Przy czym określenie przez powyższe ustawy granic prawa własności nie może uchybiać zasadom określonym w Konstytucji RP, zgodnie z którymi ograniczenia prawa własności mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze ustawy i pod warunkiem, że nie godzą w „istotę prawa własności” (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) i są usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wskazanych w Konstytucji dóbr (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jak uznał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. akt V CSK 52/08²⁸³ oznacza to, że choć własność jest prawem podmiotowym o charakterze bezwzględny, stanowiącym najpełniejszą oraz najszerszą formę korzystania z rzeczy, nie jest to jednak prawo o charakterze absolutnym i nieograniczonym.

Przepisy należące do wymienionych aktów prawnych mogą nie tylko uściślać zakres i treść prawa własności, ale także bliżej określać, a nawet ograniczać wynikający z prawa cywilnego zakres dozwolonego zachowania się właściciela rzeczy określonej kategorii (gruntu, budynku lub lokalu). Przykładem takiego przepisu jest również art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, w którym chodzi *de facto* o ochronę praw sąsiadów.

²⁸¹ Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne, Warszawa 2001, s. 77.

²⁸² Por.: A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Własność i inne prawa rzeczowe, Lex 2012.

²⁸³ Legalis.

Oprócz wymienionych aktów prawa publicznego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności wynikają również z przepisów kodeksu cywilnego, w tym przede wszystkim dotyczących stosunków sąsiedzkich (art. 144-151 kc). Wśród tych norm można wyróżnić: przepisy dające możliwość ustanowienia orzeczeniem sądu służebności (art. 145, 146, 151 kc); przepisy ograniczające oddziaływanie na nieruchomości sąsiednie (art. 144 i 147 kc); przepisy określające korzystanie sąsiadów z przygranicznych pasów ziemi (art. 148-150 kc); przepisy regulujące kwestię granic (art. 152-154 kc). Cechą charakterystyczną tych norm jest to, że zostały one ukształtowane jako ustawowe wyznaczniki granic wykonywania własności, określające niejako samą treść prawa własności, a jednocześnie jako konkretyzacja ogólniejszych przepisów art. 140 oraz 222 § 2 kc. Umożliwia to właścicielowi nieruchomości sąsiedniej na wystąpienie z roszczeniem negatoryjnym (222 § 2 kc), jeśli tylko konkretny stan faktyczny wypełnia hipotezę któregoś z ww. przepisów. Przy czym, podobny charakter mają przepisy pozakodeksowe, zaliczane do prawa publicznego, w tym te dotyczące ochrony interesów osób trzecich w Procesie budowlanym. Przepisy te, tak jak wymienione przepisy kodeksu cywilnego wyznaczają granice ochrony własności nieruchomości przed negatywnymi zjawiskami, które mogłyby wystąpić lub występują w tym procesie, przykładowo podczas budowy obiektu budowlanego lub jego użytkowania. Za takie przepisy mogą być również uznane regulacje dotyczące niezbędności wejścia na nieruchomość sąsiednią w celu wykonania określonych prac przygotowawczych bądź robót budowlanych²⁸⁴. Przy czym, punktem wyjścia i odniesienia wszystkich tych przepisów jest zawsze nieruchomość. Zdaniem S. Rudnickiego, normy te określają w interesie właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych oraz w interesie publicznym - w sytuacjach konfliktogennych wynikających z faktu sąsiedztwa nieruchomości - kompromisowe granice dopuszczalnych zachowań związanych z korzystaniem z nieruchomości oraz konsekwencje zachowań przekraczających te granice w sposób naruszający (zakłócający) sferę własności innych osób i powodujących na tym tle sąsiedzkie spory²⁸⁵.

Zdaniem J. Moskała, art. 140 kc chroni przed wszelką fizyczną, zamierzoną ingerencją w nieruchomość sąsiednią, będącą celowym, świadomym kierowaniem na nią szkodliwych substancji, czyli wody, pyłów, ścieków, niekiedy za pomocą określonego urządzenia, np. rozpylającego śnieg w celu przygotowania trasy narciarskiej do zawodów albo budowa obiektu, którego realizacja zmieniła spływ wody deszczowej na sąsiedni grunt. Taka ingerencja uważana

²⁸⁴ Zob.: art. 47 Prawa budowlanego.

²⁸⁵ Por.: S. Rudnicki, Prawo sąsiedzkie (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 648.

jest przez tego autora za immisję bezpośrednią. Generalnie jest ona zabroniona, tak jak „wtargnięcie” na cudzy grunt. Jest ona wynikiem działania podjętego na nieruchomości sąsiedniej, a wtargnięcie na cudzą nieruchomość ogranicza się do naruszenia własności innej osoby bez żadnego związku z sąsiedztwem nieruchomości. Według J. Moskała z tego też względu nie sposób jest powoływać się na okoliczność, że immisja bezpośrednia nie zakłóca korzystania z sąsiedniej nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą z jej społeczno-gospodarczego przeznaczenia i stosunków miejscowych, jako że jest działaniem zamierzonym /celowym²⁸⁶.

Zgodnie z art. 144 kc właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości oraz stosunków miejscowych. Przekroczenie granicy tych dopuszczalnych oddziaływań prowadzi do niedozwolonego naruszenia prawa własności sąsiada oraz jest działaniem bezprawnym, stanowiącym podstawę roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 kc), a w razie powstania szkody również roszczenia odszkodowawczego (art. 415 i n. kc). W uzasadnieniu do wyroku z dnia z dnia 28 grudnia 1979 r. III CRN 249/79 Sąd Najwyższy zajął stanowisko, iż społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości determinuje przeciętną miarę, wyznaczając stopień dopuszczalnego oddziaływania na sąsiednią nieruchomość i korzystanie z niej przez właściciela (posiadacza)²⁸⁷. W literaturze uznaje się, że społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości wynika z jej charakteru. Zasadniczo jest określone w kontekście planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, charakteru nieruchomości, funkcji jaką spełnia, a także zgodności z przyrodniczymi warunkami miejscowymi²⁸⁸. Z kolei M. Dybowski wyraził pogląd, że stosunki miejscowe to występujący aktualnie i przyjęty przez większość osób sposób używania nieruchomości na pewnym terenie oraz zapatrywanie ludzi na takie postępowanie²⁸⁹. Sąd Najwyższy wskazał, że w ramach pierwszego kryterium należy uwzględniać cel, któremu dane nieruchomości służą, a więc czy np. służą działalności przemysłowej, rolniczej, handlowej, oświatowej, kulturalnej, religijnej, szpitalnej lub są zabudowane mieszkaniami, a w ramach kryterium drugiego należy brać pod uwagę charakter terenu, na którym znajdują się

²⁸⁶ Podobnie: J. Moskała, Immisja jako dopuszczalna forma ingerencji w cudze prawo własności w prawie polskim w świetle orzecznictwa, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, nr 3, s. 357-358.

²⁸⁷ OSNC 1980/7-8/144.

²⁸⁸ Por.: W. Szydło (w:) red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 7, Warszawa 2016, Legalis.

²⁸⁹ Por.: T. Dybowski: op. cit., s. 325; J. Gładyszowski, Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 KC, „Nowe Prawo” 1975, Nr 3, s. 414).

dane nieruchomości, wynikający z jego położenia (np. czy jest to teren rolniczy, teren rolniczy, na którym znajdują się sady, teren rolniczy, na którym znajdują się ферmy hodowlane, teren turystyczno-wypoczynkowy, teren miejski, teren miejski przemysłowy, teren willowy, teren miejskiej zabudowy mieszkaniowej), pora występowania immisji, ich czas trwania i intensywność²⁹⁰. Warto też zaznaczyć, iż według K. Pietrzykowskiego w rozumieniu art. 144 kc. sąsiednimi nie są tylko nieruchomości graniczące, czyli bezpośrednio sąsiadujące ze sobą, lecz także nieruchomości położone w dalszym otoczeniu, które mogą znajdować się lub znajdują w granicach ujemnego oddziaływania cudzych immisji²⁹¹.

W ramach prawa cywilnego na straży interesów właścicieli nieruchomości jako osób trzecich w stosunku do podejmujących budowę lub ją realizujących stoi także przepis art. 147 kc, który stanowi, że właścicielowi nie wolno dokonywać robót ziemnych w taki sposób, żeby to groziło nieruchomościom sąsiednim utratą oparcia. Przepis ten dotyczy tzw. immisji bezpośrednich, podobnie jak art. 140 kc. Jednakże jego powtórzenie w osobnej normie było niezbędne, ponieważ w wypadku uregulowanym w art. 147 kc zakaz immisji obejmuje samą tylko groźbę utraty oparcia przez nieruchomość sąsiednią.

Konieczne należy wyjaśnić, czy artykuły 140 kc i 144 kc normują ochronę właścicieli sąsiednich nieruchomości w procesie budowlanym. Należy więc ustalić, jaki jest wzajemny stosunek art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego do kryteriów zakłócania korzystania z sąsiedniej nieruchomości wynikających z art. 144 kc, bez względu na to czy powstały w związku z realizacją obiektu budowlanego, czy też jakimkolwiek innym działaniem. Najpierw jednak należy udzielić odpowiedzi na pytanie: jakie znaczenie mają normy administracyjnoprawne, w szczególności te zawarte w Prawie budowlanym dla przesłanek objętych tymi przepisami kc?

W mojej ocenie za najbardziej miarodajny w tej kwestii należy uznać pogląd W. Szwajdlera, według którego przepisy administracyjnoprawne mogą stanowić jedynie pomocnicze kryterium przy wykładni art. 144 kc, a nie zastępować jego treści²⁹². Pogląd taki został zaprezentowany również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. akt I CKN 497/01²⁹³. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, że „że normy administracyjne stanowią pewien dodatkowy, uzupełniający element oceny stopnia zakłóceń, i nie pozostają całkowicie bez znaczenia dla oceny, czy zakłócenia przekraczają przeciętną miarę, o której mowa w art. 144 kc, zwłaszcza że najczęściej przy ustalaniu dopuszczalnego poziomu zakłóceń

²⁹⁰ Wyrok SN z 9 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08, www.sn.pl/orzecznictwo.

²⁹¹ Por.: K. Pietrzykowski, Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 2005, s. 498.

²⁹² Por.: W. Szwajdler, Ewolucja ochrony praw osób trzecich..., op. cit., s. 485.

²⁹³ LEX nr 121698.

uwzględniane są podobne czynniki. Fakt, iż nie zostały przekroczone administracyjne normy zakłóceń, nie wyłącza możliwości oceny, dokonywanej na gruncie art. 144 kc, że zakłócenia przekraczają "przeciętną miarę". Zasada ta nie działa w sytuacji odwrotnej, bowiem z reguły udowodnienie przekroczenia dopuszczalnych norm administracyjnych będzie także dowodem przekroczenia "przeciętnej miary" w ujęciu cywilistycznym (art. 144 kc)". Pogląd ten w pełni podzielam, gdyż normy administracyjne dają upoważnienie do działań władczych organom administracji publicznej, a cywilne stosowane są w postępowaniach spornych. Dlatego normy administracyjnoprawne, aby wykluczyć samowolę władzy wykonawczej muszą być bardziej precyzyjne, a cywile ogólniejsze, by pozostawić więcej swobody autonomii podmiotów tego prawa oraz nie wiązać nadmiernie sądu powszechnego w wymiarze sprawiedliwości. Ponadto, normy administracyjne mają inne zadania i realizują inne cele publiczne aniżeli cywilnoprawne przepisy prawa sąsiedzkiego, których rolą jest przeważnie ochrona prywatnych interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich. Należy jednak zaznaczyć, iż w tej materii istnieją w literaturze jak i orzecznictwie jeszcze inne poglądy²⁹⁴.

Poza tym, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie powszechnie uznaje się, że przy ustalaniu społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości, o którym mowa nie tylko w treści art. 144 kc, ale także art. 140 kc uwzględnia się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a niekiedy także decyzje administracyjne. Zawarte bowiem w tych aktach prawnych dane i założenia mogą być pomocne do ustalenia celu, któremu służą objęte sporem nieruchomości, jak i charakteru terenu, na którym są one położone²⁹⁵.

Przepisu art. 144 kc nie można wyrywać z kontekstu norm, wśród których on się znajduje. Regulują one bowiem treść i wykonywanie własności, a prawa oraz obowiązki są formułowane z punktu widzenia wykonującego swoje prawo właściciela. Spośród tych norm

²⁹⁴ Zgodnie z pierwszym z odmiennych poglądów oddziaływanie, które mieści się w granicach normy jest zgodne z prawem, a tym samym roszczenie negatoryjne oparte na podstawie art. 222 § 2 kc jak i odszkodowawcze z art. 415 kc. są bezpodstawne. Zaś dla oceny bezprawności oddziaływania, w razie konkurencji normy administracyjnej i przeciętnej miary – pierwszeństwo według tego poglądu, przyznaje się normie (Por.: J. Szachulowicz: Odpowiedzialność deliktowa przedsiębiorstw państwowych wprawianych w ruch za pomocą sił przyrody, Warszawa 1968, s. 109; E. Skowrońska-Kuśnierz: Prawnorzeczowe formy ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, „Nowe Prawo” 1973, nr 5, s. 687; R. Czarnecki: op. cit., s. 387). Według drugiego z odmiennych poglądów określenie dla danego obiektu norm dopuszczalnych immisji ma wyłącznie znaczenie w zakresie stosunków administracyjnych, ponieważ ich przekroczenie pociąga za sobą stosowanie sankcji zarówno administracyjnych jak i karnoadministracyjnych. Nie ma natomiast znaczenia dla stosunków cywilnoprawnych, dla których obojętne jest czy norma administracyjna została przekroczone (Por.: wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1970 r., sygn. akt III CZP 17/70, OSPiK 1971, nr 9, poz. 169; W. J. Katner: op. cit., s. 88).

²⁹⁵ Por.: S. Rudnicki: Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 1996, s. 49; E. Gniewek: Kodeksu cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Zakamycze 2001; wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. akt I CKN 497/01, LEX nr 121698; wyrok SN z dnia 22 listopada 1985 r., sygn. akt II CR 149/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 162; wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08, LEX nr 508833.

art. 144 kc stanowi o powstrzymaniu się od „działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich”, a nie „które zakłócają” to korzystanie. Za słuszny należy zatem uznać pogląd W. Katnera, iż „przepis ten ma widoczne zadania prewencyjne”²⁹⁶. Taki sam charakter ma moim zdaniem art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, gdyż obejmuje on swoją ochroną osoby trzecie, tak jak art. 144 kc również przed hipotetycznym oddziaływaniem wznoszonego (wzniesionego) obiektu.

Jak już wspomniałem powyżej, art. 144 kc obejmuje swoją dyspozycją ochronę przed różnego rodzaju uciążliwościami, czyli emisją zapachów, cieczy, dymów, hałasu, drgań, wibracji czy też ograniczenie dostępu światła słonecznego do lokalu mieszkalnego²⁹⁷. Większość z tych immisji może także zaistnieć w wyniku prowadzenia na sąsiedniej nieruchomości inwestycji budowlanej (np. ograniczenie dostępu światła słonecznego do lokalu mieszkalnego, czy też nadmierny hałas), a zatem obejmuje je swoim zakresem również art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Według A. Stelmachowskiego norma zawarta w art. 144 kc zawiera jednak zwroty niedookreślone mające charakter klauzul generalnych²⁹⁸, stąd też zakres hipotezy art. 144 kc, co do sposobów działań jest bardzo szeroki²⁹⁹, przykładowo immisje mogą zostać spowodowane przez rosnące drzewa, a nie inwestycję budowlaną. Z całą pewnością można stwierdzić, że art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego obejmuje wszystkie stany faktyczne, które można byłoby objąć zakresem wykładni art. 144 kc. Nie zachodzi jednak zależność odwrotna, gdyż użyte w art. 144 kc pojęcie przeciętnej miary dotyczy oddziaływania we wszelkiej postaci (np. immisje niematerialne) w określonym stopniu, chyba, że oddziaływanie to ma charakter szkodliwy. Celem art. 144 kc jest więc szeroko pojęta ochrona własności. Zaś celem przepisów Prawa budowlanego jest wyłącznie ochrona przed ujemnymi zjawiskami, jakie mogą wystąpić lub występują w wyniku wznoszenia (wzniesienia) obiektu budowlanego. Przedmioty ochrony są tu zatem generalnie różne. Mając powyższe na uwadze należy postawić tezę, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego obejmuje swoim zakresem ochronę tylko przed immisjami /zakłóceniami/, które jednocześnie objęte są hipotezą art. 144 kc i dotyczą procesu budowlanego. Podobnie będzie w przypadku ochrony właściciela nieruchomości /osoby trzeciej/ przed immisjami bezpośrednimi uniemożliwiającymi korzystanie przez niego z prawa własności, o których mowa w art. 140 kc.

²⁹⁶ Por.: W. Katner, *Ochrona Własności nieruchomości*, Warszawa 1982, s. 73.

²⁹⁷ Por.: wyrok SN z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08 (Lex nr 484726).

²⁹⁸ Por.: A. Stelmachowski: *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1, s. 17 i n.

²⁹⁹ Por.: W. Szwajdler: *op. cit.*, s. 258.

Poza tym również zakres podmiotów objętych ochroną przepisami art. 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego i art. 144 kc jest generalnie różny. Artykuł 144 kc obejmuje bowiem swoją ochroną przed niedopuszczalnymi zakłóceniami właścicieli nieruchomości sąsiednich, użytkowników wieczystych, osoby korzystające z nieruchomości w zakresie przysługujących im ograniczonych praw rzeczowych, jednakże o tyle tylko, o ile przysługuje im roszczenie negatywne dla ochrony ich praw (art. 251 kc), najemców (art. 690 kc), dzierżawców (art. 694 kc), członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (art. 9 ust. 6 usm), a także posiadaczy nieruchomości sąsiednich objętych oddziaływaniem³⁰⁰ niezależnie od etapu procesu budowlanego. Oznacza to, że wyłącznie te podmioty mogą skutecznie wystąpić przed sądem powszechnym z roszczeniem o zaprzestanie tych naruszeń, opartym na art. 144 kc.

Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich jest zasadą prawa budowlanego i dotyczy wszystkich etapów procesu budowlanego. Nie jest ona samodzielną podstawą ochrony tych osób³⁰¹. Jak bowiem wskazał M. Błażewski, ochrona osób trzecich opiera się na określonych przepisach, z których osoby te mogą wywodzić swoje uprawnienia. Przepisami tymi są m.in. regulacje prawa budowlanego jak i wydane na podstawie tej ustawy przepisy techniczno-budowlane³⁰². W przepisach prawa budowlanego zakres podmiotowy ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, który umożliwiłby im obronę swoich interesów zapewniając status strony w postępowaniu administracyjnym został natomiast zróżnicowany w zależności od etapu procesu budowlanego. Przykładowo w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę zakres ten został ograniczony tylko do właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego), zaś w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w ogóle nie przewidziano udziału osób trzecich (art. 59 ust. 7 tej ustawy). Ochrona interesów osób trzecich, które statusu strony nie uzyskały w takich sytuacjach, a zatem roszczeń swych - w tym zakresie – nie mogą dochodzić w tym postępowaniu, polegać będzie tylko na ustanowionych w interesie publicznym odpowiednich regulacjach prawnych, które mają na celu takie zaprojektowanie, wybudowanie oraz użytkowanie obiektu budowlanego tak aby był on zgodny ze wszystkimi wymaganiami określonymi w art. 5 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. Zakres podmiotowy ochrony sąsiadów

³⁰⁰ Por.: J. Serda, Glosa do uchwały SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, OSP 1985, z. 6, s. 289.

³⁰¹ Por.: wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2433/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 71/13 - CBOSA

³⁰² Por.: M. Błażewski, Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym, Kraków 2014, s. 21.

(osób trzecich), objętych art. 140 i 144 kc jest więc o wiele szerszy i nie zależy od etapu procesu budowlanego, tak jak w Prawie budowlanym. Ochrona określona tymi przepisami na każdym z etapów procesu budowlanego jest bowiem taka sama. W przeciwieństwie do prawa cywilnego, Prawo budowlane różnicuje zatem ochronę osób trzecich w postępowaniu administracyjnym.

7. Znaczenie zezwolenia na prowadzenie robót budowlanych dla możliwości i skuteczności dochodzenia roszczenia negatoryjnego

Ochrona własności przed immisjami bezpośrednimi, uniemożliwiającymi korzystanie z prawa własności, jak i przed immisjami pośrednimi, zakłócającymi korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę wiąże się z bezwzględnym charakterem tego prawa. Pamiętajmy, że właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy. Dla osób trzecich płynie stąd obowiązek biernego poszanowania cudzego prawa własności. Jeżeli wbrew temu zakazowi nastąpi naruszenie prawa własności, uruchamia się według E. Gniewka stosowne roszczenia ochronne, adresowane już do konkretnej osoby z potencjalnego kręgu osób trzecich³⁰³. W takim przypadku właścicielowi nieruchomości sąsiedniej przysługuje roszczenie negatoryjne, o którym mowa w art. 222 § 2 kc. Zgodnie z treścią tego przepisu przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przewrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Mając na uwadze zakres ochrony interesów osób trzecich wynikający zarówno z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, jak i przepisów dotyczących ochrony prawa własności w związku ze wznoszeniem (wzniesieniem) obiektu budowlanego należy również wyjaśnić czy istnieje przeszkoda w dochodzeniu przez właściciela nieruchomości sąsiedniej roszczenia opartego na art. 144 kc w związku z art. 222 § 2 kc w przypadku istnienia w obiegu prawnym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego bądź też skutecznie przyjętego zgłoszenia robót budowlanych. Wiąże się to bowiem z tym, iż te roszczenie może zmierzać nie tylko do zaniechania naruszeń, ale w konsekwencji również do nakazania przywrócenia do stanu pierwotnego /wyjściowego/. To natomiast może prowadzić do zniweczenia inwestycji, do której realizacji uprawniało inwestora np. ostateczne pozwolenie na budowę. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze na ten temat, istnieją różne poglądy.

³⁰³ Por: E. Gniewek: Komentarz do art.144 Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny, Legalis.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, czy w ogóle istnieje możliwość dochodzenia przez właściciela nieruchomości sąsiedniej roszczenia opartego na art. 144 kc w związku z art. 222 § 2 kc w przypadku istnienia w obiegu prawnym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Pierwszy z poglądów w tej materii został wyrażony w wyroku SN z dnia 3 czerwca 1983 r. sygn. akt III CRN 100/83³⁰⁴. Sąd Najwyższy uznał, że „okoliczność, iż pozwani przystąpili do realizacji obiektu (kurnika przeznaczonego do hodowli 10 000 sztuk brojlerów) na podstawie wydanego im przez właściwy organ administracyjny pozwolenia na budowę, sama przez się nie stanowi o niedopuszczalności objętego pozwem roszczenia powodów, nawet jeżeli dokument ten zawiera zastrzeżenie, że jego treść nie narusza praw osób trzecich. Nie można zatem z faktu posiadania przez pozwanych pozwolenia na budowę wyprowadzać wniosku, że powodowie nie mogą twierdzić, iż działanie pozwanych, oparte na pozwoleniu na budowę, prowadzi do zakłócenia korzystania z ich nieruchomości ponad przeciętną miarę w rozumieniu art. 144 kc. i żądać, by pozwani wstrzymali się od tego działania”. Pogląd ten został podtrzymany we współczesnym orzecznictwie, które zapadło w czasie obowiązywania obecnego prawa budowlanego³⁰⁵.

Natomiast w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1987 r., sygn. akt III CRN 53/87³⁰⁶ został wyrażony pogląd odmienny. W orzeczeniu tym SN stwierdził: „W zaskarżonych orzeczeniach rozważano nie w pełni konsekwentnie, a w wywodach rewizji nadzwyczajnej całkowicie pominięto kwestię wzajemnego stosunku przepisów prawa cywilnego i prawa budowlanego oraz przepisy o planowaniu przestrzennym. W konsekwencji w rewizji tej wywodząc uprawnienia powodów z unormowań prawa cywilnego o ochronie własności, nie wzięto pod uwagę znaczenia, jakie dla istnienia tych uprawnień ma wydanie przez odpowiedni organ administracji decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji kwestionowanej przez powodów inwestycji, utrzymania tej decyzji w mocy przez organ administracji drugiej instancji i oddalenie skargi powodów na tę decyzję przez Naczelny Sad Administracyjny. Odmiennie niż pod rządem ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. nr 7, poz. 46 z późn. zm.), kiedy to nawet wydanie pozwolenia na budowę nie naruszało - wg art. 39 tej ustawy - praw osób trzecich, po wejściu w życie ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. nr 38, poz. 229) oraz ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 35, poz. 185) prawa tych osób, w tym i ewentualnie ograniczenia w

³⁰⁴ OSNCP 1984, nr 1, poz. 10.

³⁰⁵ Por.: wyroki SN z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CSK 454/02 i z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 169/08 - Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

³⁰⁶ OSPiKA 1988, nr 7 – 8, poz. 173, s. 339.

zagospodarowaniu należących do nich terenów sąsiednich oraz zakres przewidywanych uciążliwości związanych z zamierzonym obiektem muszą być oceniane przy podejmowaniu przez organy administracji sprawujące nadzór urbanistyczno-budowlany kolejnych decyzji stanowiących podstawę realizacji obiektów budowlanych. Do tych organów (pod kontrolą sądu administracyjnego) należy także badanie zgodności realizacji inwestycji budowlanej z ustaleniami wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3, 5, 20 i nast. oraz art. 53 Prawa budowlanego; art. 42 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym). Wydanie ostatecznych decyzji administracyjnych w tym zakresie wyłącza możliwość skutecznego zgłoszenia przez właściciela nieruchomości sąsiadującej z terenem inwestycji roszczenia negatoryjnego przed sądem powszechnym, opartego na przepisie art. 222 § 2 kc.”. Zdaniem tego Sądu ocena, czy określone zamierzenie inwestycyjne (w tym przypadku 12-kondygnacyjny wieżowiec), nie narusza praw osób trzecich, należy do organów administracji pozostających pod kontrolą NSA co oznacza, że właściciel nieruchomości sąsiadującej z terenem takiej inwestycji nie może skutecznie zgłosić przed sądem powszechnym roszczenia negatoryjnego opartego na twierdzeniu, że zamierzona inwestycja narusza jego prawa przez zakłócenie korzystania z nieruchomości, polegających m.in. na ograniczeniu jej nasłonecznienia i naświetlenia (art. 222 § 2 w związku z art. 144 kc). Moim zdaniem, zgodzić się należy z pierwszym z poglądów, gdyż drugie stanowisko, jest sprzeczne z art. 2 § 1 kpc³⁰⁷, który stanowi, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych oraz Sądu Najwyższego, a także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny jak i niezawisły sąd³⁰⁸. Możliwość drogi sądowej zależy od dwóch elementów. Musi chodzić o sprawę cywilną (w znaczeniu materialnym lub formalnym) i nie może istnieć przepis szczególny, który wyłączałby sprawę cywilną spod jurysdykcji sądów i przekazywał ją do właściwości innych organów (art. 2 § 3 kpc). Przy czym, oba te elementy powinny być spełnione kumulatywnie, gdyż brak chociażby jednego z nich prowadzi do niedopuszczalności drogi sądowej. Natomiast sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Podstawą więc rozpoznania sprawy przez sąd cywilny jest fakt, że osoba występująca z żądaniem opiera

³⁰⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 r. nr 43, poz. 296 (dalej: kpc).

³⁰⁸ Por.: W. Szwajdler: op. cit., s. 279-282.

je na stosunku cywilnoprawnym. Przy czym wymaga to pozostawiania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego oraz innymi ustawami, którego podmioty - w przypadku sporu - występują jako równorzędni partnerzy³⁰⁹.

Sytuacja, że dana sprawa jest sprawą cywilną, nie wyklucza zawiązania sądu powszechnego aktem administracyjnym, który – jako dokument urzędowy – stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone (art. 244 kpc). Tym samym sąd cywilny nie może przyjąć, że określone zachowanie, zgodne z pozwoleniem na budowę oraz jego rezultat, naruszają obowiązujące prawo, do którego stosowania ustawa upoważniła organ administracji publicznej. W tym zakresie nie jest bowiem sądem właściwym. Właściwym jest w takim przypadku sąd administracyjny. Rzecz natomiast jest w tym, że pozwolenie na budowę rozstrzyga jedynie o tym, czy inwestycja zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nie naruszy uzasadnionych interesów osób trzecich. Jeżeli więc przyjmiemy tak, jak wskazałem w podrozdziale wcześniejszym, że w pojęciu tych interesów nie mieszczą się interesy zapewnienia ochrony przed immisjami, których granice wyznacza art. 144 kc, a immisje te nie muszą mieć oparcia w normach prawa administracyjnego, to można postawić tezę, że o ile sądy powszechne zostały upoważnione do rozstrzygania o tym, czy dane zachowanie zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości oraz stosunków miejscowych, o tyle organy administracji budowlanej mogą oceniać jedynie zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami szczegółowymi i do dokonywania ocen, o jakich mowa w art. 144 kc, nie zostały upoważnione. Należy również zaznaczyć, że decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczy realizacji określonego zamierzenia budowlanego, a powództwo negatoryjne - realnych oddziaływań, co oznacza, że powodowanie immisji działaniami wykraczającymi poza to, co zostało ocenione w postępowaniu dotyczącym tego pozwolenia, nie może być przeszkodą zgłoszenia roszczeń, o których mowa w art. 144 kc w związku z art. 222 kc. Powyższe także uzasadnia tezę o braku przeszkody zgłoszenia roszczeń negatoryjnych w stosunku do budowy lub wybudowanego obiektu zgodnego z pozwoleniem na budowę.

Stosownie do treści art. 144 kc właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepisem tym ustawodawca objął działania właściciela zakłócające korzystanie z nieruchomości sąsiednich i chodzi tu o aktywne

³⁰⁹ Por.: Postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., sygn. akt III CK 566/03, LEX nr 176104.

zachowanie się właściciela (działanie), które jest podejmowane w ramach wykonywania jego prawa, równocześnie oddziałujące na sferę cudzego (sąsiedniego) prawa własności, określane mianem immisji. Właściciel koncentruje się więc na wykonywaniu swego prawa własności, lecz jego działanie może zakłócać sąsiadom korzystanie z należących do nich nieruchomości. Właściwym środkiem przysługującym właścicielom nieruchomości sąsiednich przeciwko immisjom, jest roszczenie negatoryjne, o którym mowa w art. 222 kc. Generalnie bowiem przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Przy czym, strony w tym sporze występują na równorzędnych pozycjach. Powyższe oznacza, iż sprawa dotycząca żądania naprawienia szkody spowodowanej działaniami właściciela zakłócającymi normalne korzystanie z sąsiedniej nieruchomości (art. 144 kc), jest sprawą z zakresu prawa cywilnego. Poza tym, nie ma też jakiegokolwiek przepisu prawa wyłączającego drogę sądową w sprawie, której przedmiotem jest zgłoszone roszczenie na podstawie art. 222 § 2 w związku z art. 144 kc. Taki sam pogląd został zaprezentowany zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych³¹⁰, jak i w wyroku SN z dnia 19 maja 2004 r., sygn. akt III CK 496/02³¹¹.

Warto również pamiętać, że interpretacja prawnicza jakichkolwiek norm nie może prowadzić do wniosku odbierającego jednostce prawo do sądu³¹². Zgodnie zaś z treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Pozbawienie więc strony możliwości skutecznego zgłoszenia przez właściciela nieruchomości sąsiadującej z terenem inwestycji roszczenia negatoryjnego przed sądem powszechnym w przypadku wydania ostatecznej decyzji administracyjnych w tym zakresie byłoby sprzeczne nie tylko z tymi przepisami ustawy zasadniczej i kodeksu cywilnego, ale też z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami międzynarodowymi, które gwarantują jednostce prawo do ochrony sądowej. Należy wskazać tu wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Obywatela z dnia 11 grudnia 2001 r., nr 33870/96 w którym stwierdził on, że postępowanie w sprawie przyznania pozwolenia budowlanego konkretnej osobie dotyczy również ustalenia cywilnych praw sąsiada, który sprzeciwia się przyznaniu takiego pozwolenia. W takim postępowaniu w grę wchodzić może interes majątkowy sąsiada wnoszącego sprzeciw

³¹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1985 r., sygn. SA/Wr 93/85, OSP 1986/9/177; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 434/08, CBOSA.

³¹¹ Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego (dalej: BOSN).

³¹² Por.: A. Zieliński, Prawo do ochrony sądowej przed sądem powszechnym w razie uznania przez skład powiększony NSA, że ze względu na brak administracyjnego charakteru sprawy, do jej rozpoznania nie jest właściwy NSA. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2001 r., V SA 1991/01, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3, s. 111.

i dlatego możliwe jest zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w części, w której przepis ten dotyczy spraw o charakterze cywilnym³¹³. W świetle tego orzeczenia konieczne jest zapewnienie wszystkim podmiotom możliwości dochodzenia przed sądem ochrony ich praw cywilnych zagrożonych budową realizowaną na sąsiednim gruncie, przy czym nie musi to być postępowanie przed sądem administracyjnym.

Podobne stanowisko zaprezentował również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08³¹⁴. Stwierdził on, że „Może się okazać, że budowa, nawet zgodna z pozwoleniem na budowę, zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiedniej ponad przeciętną miarę wynikającą z obiektywnie pojmowanego społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i tak samo rozumianych stosunków miejscowych. W związku z czym działanie sprawcy nie musi naruszać rozstrzygnięć ostatecznych decyzji administracyjnych, uprawniających do podjęcia określonej inwestycji, by można było dochodzić roszczenia odszkodowawczego. Prowadzenie prac budowlanych w zgodzie z pozwoleniem na budowę nie przesądza o wyłączeniu odpowiedzialności odszkodowawczej, jeżeli prace te zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a więc przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 144 kc³¹⁵. Ponadto, według J. Katnera, przeciwnie rozwiązanie prowadziłoby do tego, że urzędnik przygotowujący decyzję administracyjną nie tylko decydowałby o zakresie praw podmiotowych innego podmiotu, lecz także wpływałby na zakres roszczeń dochodzonych na podstawie prawa cywilnego, a w rezultacie na możliwe decyzje sądu powszechnego³¹⁶.

Należałoby więc odpowiedzieć na pytanie, jaki jest zakres związania sądu cywilnego w postępowaniu cywilnym wydaną przez organ administracji budowlanej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę określonej inwestycji budowlanej. W pierwszej kolejności należy jednak odnieść się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07³¹⁷ oraz z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14³¹⁸. W uchwałach tych SN potwierdził zasadę, że sąd uwzględnia skutki prawne orzeczeń organów administracyjnych,

³¹³ Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm. LEX nr 49866.

³¹⁴ BOSN.

³¹⁵ Por.: M. Karpiuk, Głosa do wyroku SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX/el. 2011; wyrok SN z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 169/08, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

³¹⁶ Por.: W. Katner, Głosa do wyroku SN z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92, Palestra 1994, nr 3-4, s. 154-155; R. Dzięczek, Postępowania cywilne w sprawach dotyczących nieruchomości, Warszawa 2007, s. 245.

³¹⁷ OSNC 2008, nr 3, poz. 30.

³¹⁸ LEX nr 1532596.

ponieważ ma ona źródło w rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 kpc. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a pod rządami Konstytucji także w idei podziału władz (art. 10 Konstytucji RP) i działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Według SN zasada ta doznaje ograniczenia jedynie w sytuacji bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, czyli jeżeli decyzja administracyjna nie może wywoływać skutków prawnych, pomimo jej formalnego nieuchylenia, jeśli jest dotknięta wadami godzącymi w jej istotę. Przy czym, do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania i niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego. Powołując się na liczne orzecznictwo SN podtrzymał linię zapoczątkowaną jeszcze w okresie międzywojennym, że sąd w postępowaniu cywilnym nie ma prawa do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wtedy, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa³¹⁹. Uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności lub też wznowienie postępowania w sprawie wydania decyzji może nastąpić tylko w przypadkach wskazanych w ustawie (art. 16 k.p.a.), a podmiotami uprawnionymi do kontroli jej legalności są tylko organy administracji publicznej wskazane w k.p.a. oraz sądy administracyjne. Przede wszystkim SN uznał jednak, że związanie sądu powszechnego w postępowaniu cywilnym ostateczną decyzją administracyjną nie dotyczy jej uzasadnienia – za wyjątkiem oczywiście decyzji bezwzględnie nieważnych. Tym samym nie wyłącza to dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego przyjętego za podstawę wydania decyzji ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej³²⁰. Prawo sądu cywilnego do samodzielnego ustalania obiektywnych zdarzeń tworzących podstawę faktyczną rozstrzygnięcia nie może być w świetle art. 233 kpc. podawane w wątpliwość, a ewentualne ograniczenia w tym względzie musiałyby wynikać z ustawy (por. np. art. 11 kpc). Poza tym także kognicja sądu – zdaniem SN – nie może być ograniczona, co do możliwości wywodzenia dalszych skutków cywilnoprawnych z faktów poddanych ocenie organu administracji w przypadku, w którym decyzja administracyjna tych dalszych skutków

³¹⁹ Por.: orzeczenia SN z dnia 28 września 1938 r., sygn. akt C .I. 1432/37, Przegląd Notarialny 1939, nr 2, s. 19 i z dnia 4 listopada 1938 r., sygn. akt C. II 1625/37, Przegląd Sądowy 1938, poz. 503 (cytat za: uchwała SN z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego i uchwała SN z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14, LEX nr 1532596).

³²⁰ Por.: wyrok SN z 14 kwietnia 1965 r., sygn. akt I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23; uchwała SN z 23 marca 1993 r., sygn. akt II PZP 1/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 211; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt II PZP 4/94, OSNAPUS 1994, nr 11, poz. 170; postanowienie SN z 21 maja 1999 r., sygn. akt III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210 (cytat za: uchwała SN z dnia 9 października 2007 r., sygn. akt III CZP 46/07, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego i uchwała SN z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14, LEX nr 1532596).

nie dotyczy. Reasumując ten wątek rozważań, SN przyjął, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż sąd w postępowaniu cywilnym obowiązany jest uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji, chyba że została ona wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego, a zatem w tych przypadkach sąd nie jest związany taką decyzją, ponieważ jest ona bezwzględnie nieważna i pomimo jej formalnego nieuchylenia - nie wywołuje skutków prawnych.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w którym organ administracyjny bada m. in., czy zamierzenie budowlane inwestora zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 nie narusza uzasadnionych interesów osób trzecich. Przed wydaniem pozwolenia budowlanego organ musi zatem skontrolować projekt, według którego inwestycja będzie realizowana także pod kątem ochrony interesów tych osób. W tym celu organ, tak samo jak sąd powszechny, prowadzi określone postępowanie dowodowe i ma obowiązek wyjaśnić wszystkie zarzuty zgłaszane w toku postępowania zarówno przez inwestora, jak i osoby trzecie.

Kwestie związania sądu cywilnego w postępowaniu cywilnym wydaną przez organ administracji budowlanej ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę konkretnej inwestycji budowlanej poruszył również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 grudnia 1992 r., sygn. akt I CRN 188/92³²¹. SN wyraził pogląd, że ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym jeżeli nie jest bezwzględnie nieważna. Związanie to dotyczy jednak tylko tego, co jest bezpośrednim przedmiotem rozstrzygnięcia tej decyzji, tj. przyznanie inwestorowi uprawnienia do rozpoczęcia i wykonywania robót budowlanych na określonej nieruchomości. W takim więc tylko zakresie sąd powszechny – według SN – związany jest pozwoleniem na budowę i nie może poczynić ustaleń odmiennych. Ustalenie w decyzji o pozwoleniu na budowę istnienia przesłanek pozytywnych lub nieistnienia przesłanek negatywnych warunkujących udzielenie tego pozwolenia (w tym ustalenie, że wybudowanie obiektu budowlanego zgodnie z pozwoleniem nie narusza uzasadnionych interesów osób trzecich), nie wiąże tego sądu. Nie ma zatem przeszkód uniemożliwiających sądowi samodzielne poczynienie ustaleń w tym zakresie³²². Podobnie wypowiedział się także SN w wyroku z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CSK 454/02³²³. Wyraził pogląd, że decyzja

³²¹ OSNC 1993/5/90.

³²² Por.: SN w wyroku z dnia 10 lutego 2004 r., IV CSK 454/02, BOSN.

³²³ LEX nr 175937.

administracyjna określająca sposób korzystania z pomieszczeń w budynku znajdującym się na nieruchomości, z której pochodzą immisje, nie wyłącza automatycznie możliwości dokonania przez sąd ustaleń oraz ocen, czy sposób wynikający z decyzji administracyjnej nie zakłóca korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą z art. 144 kc.

Z tymi poglądami należy, moim zdaniem, w pełni się zgodzić, a ich uzasadnienie jest wyczerpujące. Uzasadniony jest zatem wniosek, że sądy powszechne orzekając w sprawie o naruszenie prawa polegającego na zakłóceniu korzystania z nieruchomości sąsiedniej (art. 222 § 2 w zw. z art. 144 kc) są związane ostatecznymi decyzjami o pozwoleniu na budowę. Należy więc przyjąć, że obiekty budowlane wybudowane na podstawie tych decyzji i zgodnie z nimi zostały wybudowane legalnie, czyli zgodnie z prawem, a ściślej, z tymi normami prawnymi, które stosuje organ administracji budowlanej wydający takie decyzje. Związanie sądu powszechnego w takim postępowaniu decyzją o pozwoleniu na budowę nie dotyczy jednak jej uzasadnienia. Dlatego też istnieje możliwość odmiennej oceny przez ten sąd stanu faktycznego sprawy przyjętego za podstawę wydania decyzji administracyjnej bądź wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej³²⁴.

Mając powyższe na uwadze należy wyjaśnić, czy istnieje przeszkoda w dochodzeniu przez właściciela nieruchomości sąsiedniej roszczenia opartego na art. 144 kc w związku z art. 222 § 2 kc w przypadku istnienia w obiegu prawnym ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego bądź też skutecznie przyjętego zgłoszenia robót budowlanych, które w konsekwencji może zmierzać nie tylko do zaniechania naruszeń, ale do nakazania przywrócenia do stanu pierwotnego /wyjściowego/, np. przez nakazanie rozebrania obiektu. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze na ten temat, istnieją rozbieżne poglądy.

Jeden z poglądów został przedstawiony przez SN w wyroku z dnia 16 grudnia 1992 r., sygn. akt I CRN 188/92³²⁵. Zakłada on, że w przypadku wybudowania obiektu budowlanego zgodnie z ostatecznym pozwoleniem na budowę wprawdzie może naruszać prawa właściciela nieruchomości sąsiedniej przez zakłócanie korzystania z niej ponad przeciętną miarę (art. 144 kc), to uwzględnienie jednak roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 kc) nie może polegać na nakazaniu rozebrania obiektu, gdyż prowadziłoby to, do zniweczenia skutku pozwolenia na budowę, a tym samym stanowiłoby zakwestionowanie zasadności ważnej, ostatecznej decyzji administracyjnej podczas, gdy sąd ten nie jest powołany do ich kontroli i wzruszenia, ale na nakazaniu inwestorowi podjęcia takiego innego działania albo zaniechania (tj. zlikwidowania

³²⁴ Por.: uchwała SN z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14, LEX nr 1532596.

³²⁵ OSNC 1993/5/90.

bądź zredukowania do „przeciętnej miary” tej immisji), które doprowadzi do niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej, gdyż sądy powszechne w postępowaniu cywilnym są związane decyzjami administracyjnymi, za wyjątkiem decyzji bezwzględnie nieważnych. Zdaniem SN w takiej sytuacji może wchodzić w grę jedynie działanie, którego nakazanie (zakazanie) mogło i powinno być już określone w pozwoleniu na budowę jako warunek lub wymaganie, które powinno być zachowane przy prowadzeniu robót, ale fakt nieokreślenia ich w pozwoleniu na budowę nie pozbawia możliwości uwzględnienia przez sąd tego roszczenia, jeżeli sprowadza się ono do nakazania pozwanemu podjęcia działania (zaniechania) prowadzącego do przywrócenia powodowi nie zakłóconego korzystania z nieruchomości, ale działania innego niż rozebranie obiektu zbudowanego zgodnie z pozwoleniem na budowę).

Sąd Najwyższy w wymienionym orzeczeniu wykluczył zatem możliwość podjęcia na drodze sądowej orzeczenia niweczącego skutek prawny pozwolenia na budowę poprzez nakazanie rozbiórki obiektu, ale dopuścił możliwość „uzupełniania” czy też „korygowania” decyzji o pozwoleniu na budowę dodatkowymi warunkami, precyzowanymi w wyrokach sądów, na tle konkretnych stanów faktycznych. W przeciwnym razie, mimo że uzasadnione interesy powoda nie doznały ochrony w wyniku postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę, pozbawiony byłby on takiej ochrony także w postępowaniu sądowym prowadzonym w sprawie cywilnej, i to dlatego - co jest paradoksem - że właśnie udzielone pozwolenie na budowę nie zapewniło ochrony jego uzasadnionych interesów³²⁶.

Według SN zasadą jest zaś, że powództwo negatoryjne stanowi środek ochrony własności w wypadku jej naruszenia niezależnie od tego, czy ochrona ta mogła zostać zapewniona w wyniku innego postępowania, w szczególności postępowania administracyjnego zakończonego udzieleniem pozwolenia na budowę. Oczywiście nie wynika z tego to, że każde odstępstwo od warunków określonych w pozwoleniu na budowę, jeżeli wybudowany na jego podstawie obiekt budowlany powoduje naruszenie praw właściciela nieruchomości sąsiedniej przez zakłócenie korzystania z tej nieruchomości, uzasadnia żądanie nakazania rozebrania obiektu. Warunkiem uwzględnienia takiego żądania może być bowiem wyłącznie ustalenie, że zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiedniej pozostaje w związku (jest skutkiem) wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z decyzją o pozwolenie na budowę. Przy czym, taki nakaz powinien czynić zadość zasadom prawa cywilnego i wymogom wymiaru sprawiedliwości. Rozebranie obiektu budowlanego w takiej sytuacji, jako rozwiązanie najbardziej radykalne z oczywistych względów, w zasadzie może być nakazane tylko wówczas,

³²⁶ Ibidem.

gdy w danej sytuacji nie ma innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie są niewystarczające, a obiekt budowlany powoduje zakłócenie korzystania z nieruchomości sąsiedniej na skutek wybudowania go z określonymi odstępstwami od pozwolenia na budowę lub z określonym naruszeniem jego warunków i wymagań. Wtedy tylko zasadne może być nakazanie usunięcia tego odstępstwa lub doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z warunkami i wymaganiami (np. nakazanie rozebrania części obiektu)³²⁷. Według jednego z autorów żądanie przez powoda rozbiórki obiektu w sytuacji, gdy pozwany legitymuje się ostatecznym pozwoleniem na jego budowę mieściłoby się w przepisie art. 144 i 222 § 2 kc, ale należałoby je uznać za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 kc)³²⁸.

W literaturze i orzecznictwie zostało zaprezentowane jeszcze inne stanowisko w tej kwestii. Zgodnie z nim, jeżeli nie ma innych, łagodniejszych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej, tzw. półśrodków, trzeba skorzystać z radykalnego środka ochrony negatoryjnej, jakim jest rozbiórka obiektu budowlanego. Ograniczenie bowiem ochrony prawa podmiotowego własności wymagałoby szczególnego przepisu ustawowego, a takiego w obowiązującym systemie prawa brak. Przyjęcie któregośkolwiek z dwóch wcześniejszych poglądów za słuszny spowodowałoby, że urzędnik przygotowujący określoną decyzję administracyjną nie tylko decydowałby o zakresie praw podmiotowych innej osoby, ale wpływał także na zakres roszczeń dochodzonych na podstawie prawa cywilnego, a w efekcie na możliwe decyzje sądu. Nie było zatem i nie ma podstaw do twierdzenia, że środkiem ochrony negatoryjnej nie może być nakazanie rozebrania obiektu, wyłącznie dlatego, że został on wykonany na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę³²⁹. W takim przypadku bezprawność działania sprawcy nie odnosi się do wybudowania obiektu, ponieważ inwestycja została przeprowadzona zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym i w ramach dostępnej wiedzy, lecz z faktem zakłócenia ponad przeciętną miarę korzystania z nieruchomości sąsiedniej³³⁰. Podobny pogląd wyraził również SN w wyroku z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CK 454/02. W orzeczeniu tym stwierdził, że nie sposób przyjąć, że sąd rozpoznający roszczenie negatoryjne właściciela, który doznaje immisji pośrednich zakłócających ponad przeciętną miarę korzystanie z

³²⁷ Ibidem. Podobnie: wyrok SN z 18 czerwca 1998 r., sygn. akt II CKU 6/98, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 1/32.

³²⁸ Por.: J. Serda, Glosa do uchwały SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, s. 289.

³²⁹ Por.: E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Zakamycze 2001, s. 104; Por.: W. J. Katner, Glosa do wyroku SN..., s. 153-154.

³³⁰ Por.: Wyrok SA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 614/11, BOSN.

nieruchomości, nie jest władny zakazać określonego sposobu korzystania z pomieszczeń znajdujących się w budynku wzniesionym na nieruchomości stanowiącej źródło zakłóceń, dlatego że właściciel tej nieruchomości uzyskał ostateczną decyzję administracyjną umożliwiającą określony sposób korzystania z tych pomieszczeń.

Moim zdaniem, należy zgodzić się z trzecim z powyższych poglądów, jak i argumentacją przedstawioną na jego poparcie. Jak wyżej wskazałem, ostateczna decyzja administracyjna wiąże sąd powszechny w postępowaniu cywilnym, ale wyłącznie w odniesieniu do tego, co jest bezpośrednim przedmiotem jej rozstrzygnięcia. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego bezpośrednim przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę jest zezwolenie na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie określonych robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Dlatego też wąski zakres związania sądu tą decyzją oraz nieobjęcie nim ustalenia „że wybudowanie obiektu zgodnie z pozwoleniem na budowę nie narusza uzasadnionych interesów osób trzecich” prowadzi do wniosku, że nie ma przeszkód uniemożliwiających sądowi samodzielne poczynienie ustaleń w tym zakresie. Na etapie projektowania inwestycji budowanej trudno jest bowiem przewidzieć wszystkie możliwe rodzaje immisji, jakie mogą pojawić się w trakcie budowy bądź użytkowania obiektu budowlanego, a ponadto pozwolenie na budowę nie rozciąga się na takie przyszłe stany i zdarzenia, o których mowa w art. 144 kc. Jeżeli więc okazałoby się, że projektant nie przewidział wszystkich możliwych immisji, jakie mogą pojawić się w związku z realizacją inwestycji, a takie immisje pojawiłyby się na etapie użytkowania obiektu i nie byłoby innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie byłyby niewystarczające, to nie można, moim zdaniem, wykluczyć rozbiórki obiektu jako rozwiązania najbardziej radykalnego, gdyż byłoby to niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i równego traktowania obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Trudno byłoby bowiem przyjąć za zgodną z ww. przepisami prawa sytuację, że inwestor tylko dlatego, że legitymuje się pozwoleniem na budowę znajdowałby się w lepszej sytuacji prawnoprocesowej, niż osoba trzecia, która doznała w wyniku realizacji tej inwestycji ograniczeń w korzystaniu ze swojej nieruchomości.

Za słuszością tej tezy przemawia także praktyka orzecznicza, z jaką mamy do czynienia w przypadku roszczenia z art. 347 kc posiadacza nieruchomości o wstrzymanie budowy, która mogłaby naruszyć jego posiadanie albo grozić wyrządzeniem mu szkody. Przepis ten, jako podstawa roszczenia o wstrzymanie budowy, może znaleźć zastosowanie

wtedy, gdy pozwany buduje bez pozwolenia na budowę, jak i na jego podstawie³³¹. Może być ono dochodzone przed rozpoczęciem budowy, a wygasa po miesiącu od jej rozpoczęcia. Jak stwierdził Sąd Najwyższy do kompetencji sądów nie należy badanie zgodności wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę z normami prawa budowlanego. Pomimo zatem niedopuszczalności badania tego zagadnienia sąd ma prawo do wstrzymania budowy na mocy art. 347 kc, jeżeli budowa prowadzona w zgodzie z tą decyzją może naruszać posiadanie powoda, albo grozić mu wyrządzeniem szkody. Wyrok taki nie dezawuuje decyzji administracyjnej, choć w praktyce udaremnia pozwanemu dalszą budowę. Jeżeli jednak pozwany nie zrezygnuje z dalszej budowy, powinien uzyskać nową decyzję, uwzględniającą przyczyny, dla których sąd orzekł o jej wstrzymaniu³³². Pogląd ten, choć zapadł w dość odległym czasie, zyskał jednak powszechną aprobatę we współczesnej literaturze³³³. Z powyższego wynika zatem, że znajdujące podstawę w art. 346 kc roszczenie o wstrzymanie budowy może być przez posiadacza nieruchomości dochodzone na drodze postępowania przed sądem powszechnym równoległe dla sprawy o wydanie pozwolenia na budowę. Natomiast przy braku jasnego określenia relacji między tymi postępowaniami oraz znaczenia wydawanych w ich toku rozstrzygnięć dla wyniku postępowania prowadzonego na odrębnej drodze ochrony prawnej nie da się wykluczyć, że sąd powszechny orzeknie o wstrzymaniu budowy, na prowadzenie której na drodze administracyjnoprawnej inwestor uzyska zezwolenie³³⁴.

Powyższe oznacza, że rozebranie obiektu budowlanego jako rozwiązanie najbardziej radykalne może być nakazane tylko wówczas, gdy w określonej sytuacji nie ma innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środka takie są niewystarczające. W pierwszej kolejności winno się bowiem udzielać ochrony prawnej dotychczasowo istniejącemu, zgodnemu z prawem porządkowi, częstokroć niemożliwemu do odtworzenia w razie powstania źródła immisji, nawet w innej lokalizacji. Jedynym wyjątkiem w takim przypadku mogłyby być tylko inwestycje, mające na celu realizację ważnego interesu publicznego, jako mogącego mieć szczególnie ważne znaczenie³³⁵.

³³¹ Por.: wyrok SN z 4 lipca 1969 r., sygn. akt III CRN 462/68, OSPiKA 1970, z. 7-8, poz. 157.

³³² Ibidem.

³³³ Por.: A. Sylwestrzak (w:) M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak: op. cit., s. 361; S. Rudnicki: Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001, s. 481; A. T. Filipiak, Komentarz do art. 347 (w:) A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Własność i inne prawa rzeczowe, LEX 2012; G. Sikorski, Komentarz do art. 347 (w:) J. Ciszewski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, LexisNexis 2014.

³³⁴ Por.: M. Romańska: Środki ochrony właściciela przed szkodliwym oddziaływaniem na jego nieruchomość w związku z realizacją inwestycji budowlanej (wybrane zagadnienia) (w:) A. Doliwa, S. Prutis: Kryzys prawa administracyjnego? t. 3, Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, Warszawa 2012, s. 82-83.

³³⁵ Podobnie: J. Moskała, Immisja jako dopuszczalna forma ingerencji w cudze prawo własności w prawie polskim w świetle orzecznictwa, s. 365.

W przypadku zatem ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego - jednak z wyłączeniem dostępu do drogi publicznej - mamy do czynienia z tzw. wieloznacznym stanem faktycznym, z którego mogą wypływać dwa roszczenia materialnoprawne w zależności od tego, jakie zostaną do niego zastosowane przepisy prawne. Pierwsze roszczenie jest żądaniem opartym na treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, drugie natomiast na podstawie art. 222 § 2 kc w związku z art. 144 kc i stanowi klasyczne roszczenie cywilnoprawne³³⁶. Jak słusznie twierdzi J. Serda, chodzi tu bowiem o dwie różne sfery zagadnień i uprawnień: administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych, do których rozstrzygania właściwe są różne organy państwa, które się wzajemnie uzupełniają, a nie wykluczają³³⁷. Dlatego też zgodzić należy się z poglądem prezentowanym przez W. Katnera³³⁸, że przepisy te nie wyłączają się wzajemnie, zaś decyzja, co do wyboru środka ochrony - a tym samym i drogi postępowania - należy do właściciela nieruchomości. Przy czym, problem jakiej treści orzeczenie może wydać sąd powszechny rozpoznający roszczenie negatoryjne w sytuacji, gdy sprawa dotyczy obiektu budowanego lub wybudowanego zgodnie z pozwoleniem na budowę, aczkolwiek w moim mniemaniu istotną, nie jest przedmiotem niniejszej rozprawy.

Podobnie, moim zdaniem, należy ocenić możliwość zaspokojenia roszczenia o immisję w sytuacji, gdy wybudowanie obiektu budowlanego nastąpiło na podstawie skutecznie przyjętego przez właściwy organ administracji publicznej zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego. Wprawdzie uprawnienie do realizacji inwestycji przez zgłaszającego precyzuje się bez wydania przez organ decyzji administracyjnej, to i tak jest to prawne stanowisko tego organu tylko, że wyrażone w formie milczącej zgody. Inwestor nabywa więc uprawnienie do wykonania określonego zamierzenia budowlanego z mocy prawa, gdy nastąpi upływ 30-dniowego terminu, określonego w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego, które wywołuje dla inwestora podobne skutki prawne jak pozwolenie na budowę, czyli uprawnia do rozpoczęcia i prowadzenia budowy lub wykonywania określonych robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Oznacza to, że w postępowaniu cywilnym sąd powszechny – tak jak w przypadku pozwolenia na budowę – związany jest tylko przedmiotem i zakresem inwestycji wskazanym przez inwestora w przedłożonym zgłoszeniu. Do tego też inwestora

³³⁶ Podobnie: W. Sz wajdler, op. cit., s. 281.

³³⁷ Por.: J. Serda, Głosa do orzeczenia SN z dnia 21.3.1984 r., w sprawie III CZP 4/84, OSPiKA 1985, nr 6, poz. 104.

³³⁸ Por.: W. Katner, Ochrona własności...

zobowiązują obowiązujące przepisy prawa³³⁹. Nie wyłącza to zatem dopuszczalności odmiennej oceny stanu faktycznego sprawy ani wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te przyjęte przez właściwy organ w zgłoszeniu. Powyższe wywody nie dotyczą wykonywania zgłoszonych robót budowlanych z naruszeniem przepisów art. 50 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 Prawa budowlanego, gdyż w takich przypadkach mamy do czynienia ze stanem niezgodnym z prawem, a więc w istocie powstała podczas procesu budowlanego wadliwą prawnie sytuacją. Przyjęcie więc poglądu odmiennego w przedmiotowej kwestii byłoby również niezgodne z konstytucyjnymi zasadami Państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP i równości wszystkich wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), gdyż z punktu widzenia roszczenia o zakłócenia prawa własności podmiot, który legitymuje się ostatecznym pozwoleniem na budowę byłby w lepszej sytuacji prawnoprocesowej niż ten, który skutecznie zgłosił określoną inwestycję budowlaną, pomimo, że zarówno w jednym, jak i drugim przypadku organ administracji publicznej jest zobowiązany z urzędu do zbadania, czy określona inwestycja budowlana nie narusza interesów osób trzecich. Dlatego też istotne znaczenie dla ochrony interesów osób trzecich w postępowaniu sądowym wszczętym w celu zaspokojenia roszczenia o immisję, ma nie tylko ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, ale również zgłoszenie budowlane, którego skuteczne przyjęcie przez organ budowlany nie pozbawia innych podmiotów dochodzenia swoich roszczeń w cywilnym postępowaniu sądowym w pełnym zakresie. Jeżeli więc nie byłoby innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie byłyby niewystarczające, to nie można, moim zdaniem, wykluczyć również rozbiórki obiektu jako rozwiązania najbardziej radykalnego.

Należy również wyjaśnić, jaki ma wpływ na inwestora i organy budowlane prawomocne rozstrzygnięcie sądu powszechnego wydane w wyniku uwzględnienia lub nieuwzględnienia roszczenia dochodzonego na podstawie art. 222 § 2 kc w związku z art. 144 kc przed wydaniem pozwolenia na budowę inwestycji, której roszczenie cywilnoprawne dotyczy lub gdy zostało wszczęte postępowania w sprawie wydania takiej decyzji. Sprowadza się to do ustalenia zakresu związania organów administracji publicznej prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego, niezależnie od tego, czy zapadło rozstrzygnięcie uwzględniające czy też oddalające roszczenie powoda.

³³⁹ Zob.: Zgodnie z art. 30 ust. 2 prawa budowlanego w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami.

Zgodnie z treścią art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁴⁰ orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Brzmienie powołanego przepisu jest jednoznaczne i nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Wynikająca bowiem z tego przepisu moc wiążąca orzeczenia oznacza, że żaden z podmiotów nią objętych nie może negować faktu istnienia prawomocnego orzeczenia i jego określonej treści, bez względu na to, czy był stroną postępowania³⁴¹. Gwarantuje to zachowanie spójności i logiki działania organów państwowych, zapobiegając funkcjonowaniu w obrocie prawnym orzeczeń nie do pogodzenia w całym systemie sprawowania władzy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że z prawomocnością orzeczenia sądowego (zarówno w ujęciu materialnym, jak i formalnym) związana jest powaga rzeczy osądzonej (art. 366 kpc), przy czym jest to konstrukcja prawna odmienna - choć ściśle powiązana – z regulacją art. 365 § 1 kpc. Wyrok prawomocny ma bowiem powagę rzeczy osądzonej tylko, co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia (art. 365 § 1 kpc) może być rozważana wyłącznie wtedy, gdy rozpoznawana jest inna sprawa niż ta, w której wydano poprzednie orzeczenie oraz gdy kwestia rozstrzygnięta innym wyrokiem stanowi zagadnienie wstępne. Charakteryzuje się ona dwoma aspektami. Pierwszy z nich odnosi się tylko do faktu istnienia prawomocnego orzeczenia. Ten aspekt występuje, gdy w poprzednim postępowaniu, w którym zapadło prawomocne orzeczenie, nie brała udziału choćby jedna ze stron nowego postępowania, a nie jest ona objęta prawomocnością rozszerzoną, a zatem nie można takiej strony obciążać dalszymi skutkami wynikającymi z prawomocnego orzeczenia. Drugi aspekt mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia jest określony, jako walor prawny rozstrzygnięcia (osądzenia) zawartego w treści orzeczenia. Jest on ściśle związany z powagą rzeczy osądzonej (art. 366 § 1 kpc) i występuje w nowej sprawie pomiędzy tymi samymi stronami, choć przedmiot obu spraw jest inny³⁴².

Sądy Administracyjne w wymienionych orzeczeniach uznały, że w nowej sprawie nie może być wówczas zastosowany negatywny (procesowy) skutek powagi rzeczy osądzonej, polegający na niedopuszczalności ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy. Może występować

³⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 Kodeks postępowania cywilnego (dalej: kpc.).

³⁴¹ Por.: wyrok SN z dnia 15 lipca 1998 r., sygn. akt II UKN 129/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 437.

³⁴² Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2194/07, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie przed reformą z dnia 19 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 2543/98, Lex nr 48643.

również skutek pozytywny (materialny) rzeczy osądzonej, przejawiający się w tym, że rozstrzygnięcie zawarte w prawomocnym orzeczeniu (rzecz osądzona) stwarza stan prawny taki, jaki z niego wynika. Sądy rozpoznające między tymi samymi stronami nowy spór muszą zatem przyjmować, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak przyjęto to w prawomocnym, wcześniejszym wyroku lub postanowieniu, a więc w ostatecznym rezultacie procesu uwzględniającym stan rzeczy na datę zamknięcia rozprawy. Taka jest treść prawomocnego rozstrzygnięcia określonego w art. 365 § 1 kpc, a więc treść wyrażonej w nim indywidualnej, jak i konkretnej normy prawnej. W kolejnym postępowaniu, w którym pojawia się ta sama kwestia, nie może być ona już ponownie badana. Prawomocny wyrok swoją mocą powoduje, że nie jest możliwe dokonanie odmiennej oceny i odmiennego osądzenia tego samego stosunku prawnego w tych samych okolicznościach faktycznych i prawnych między tymi samymi stronami. Dopóki więc prawomocne orzeczenie sądu powszechnego nie zostanie wzruszone w prawem przewidzianym trybie i funkcjonuje w obrocie prawnym, winno być bez wyjątków uwzględniane przez wszystkie podmioty wymienione w art. 365 § 1 kpc³⁴³.

Kwestia doniosłości prawnej prawomocnego wyroku sądu cywilnego była przedmiotem licznych wypowiedzi judykatury i literatury. Poglądy w tej kwestii są rozbieżne, a ich rozstrzygnięcie nie jest zamiarem autora niniejszej pracy. Dlatego odnosząc się do kwestii wpływu prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego wydanego w wyniku uwzględnienia lub nieuwzględnienia roszczenia dochodzonego na podstawie art. 222 § 2 kc w związku z art. 144 kc przed wydaniem pozwolenia na budowę inwestycji, której roszczenie cywilnoprawne dotyczy lub gdy zostało wszczęte postępowania w sprawie wydania takiej decyzji odniosę się do każdego z tych poglądów z osobna.

Zgodnie z pierwszym z poglądów, wydane w sprawie prawomocne orzeczenie sądu powszechnego na mocy art. 365 § 1 kpc wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy, w tym sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej. Konsekwencją powyższego jest to, że te organy, rozstrzygające w sprawach innych niż karne (art. 365 § 2 kpc) nie mogą dokonać odmiennej oceny prawnej roszczenia, ale także nie mogą dokonać odmiennych ustaleń faktycznych. Zdaniem zwolenników tego stanowiska gdyby organy te wywodziły z innych dokumentów w aktach sprawy wnioski przeciwstawne do tych, które wywiódł sąd, naruszyłyby autorytet sądu i przekreśliły jego kompetencje ustrojowe, na straży których stoi przywołany wyżej

³⁴³ Ibidem.

art. 365 kpc³⁴⁴. Przyjmując za słuszny ten pogląd należałoby więc uznać, że organy administracji budowlanej w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę lub podczas sprawdzania prawidłowości złożonego przez inwestora zgłoszenia budowlanego określonej inwestycji powinny respektować sentencją prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, a tym samym nie mają prawa do dokonywania jakichkolwiek ustaleń sprzecznych z uprzednio osądzoną kwestią, a nawet niedopuszczalne jest, aby prowadziły w tym zakresie postępowania dowodowe.

Zgodnie natomiast z drugim z poglądów, który w pełni akceptuję, moc wiążąca orzeczenia odnosi się wyłącznie do treści jego sentencji, a nie uzasadnienia³⁴⁵. Nie mają więc mocy wiążącej ani poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia, ani motywy i ustalenia faktyczne zawarte w uzasadnieniu³⁴⁶. Przedmiotem prawomocności materialnej jest bowiem ostateczny rezultat rozstrzygnięcia, a nie przesłanki, które do niego doprowadziły. Sąd przy wydaniu orzeczenia nie jest związany zarówno ustaleniami faktycznymi poczynionymi w innej sprawie, jak i poglądami prawnymi wyrażonymi w uzasadnieniu zapadłego w niej wyroku³⁴⁷. Natomiast zawarte w uzasadnieniu orzeczenia motywy rozstrzygnięcia mogą mieć znaczenie tylko dla ustalenia zakresu mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia, czyli granic prawomocności materialnej rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 365 § 1 kpc³⁴⁸. Organy administracji budowlanej w trakcie postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub podczas sprawdzania prawidłowości złożonego przez inwestora zgłoszenia budowlanego określonej inwestycji budowlanej powinny respektować sentencją prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego oraz mogą dokonywać własnych ustaleń prawnych jak i faktycznych w sprawie, a nawet prowadzić w tym zakresie postępowanie dowodowe. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku możliwości dochodzenia roszczenia opartego na art. 144 kc w związku z art. 222 § 2 kc w związku z realizacją na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę na sąsiedniej nieruchomości inwestycji budowlanej. Oczywiście, każdą

³⁴⁴ Por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II PK 438/13, LEX nr 140888 i powołane tam orzecznictwo oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r. sygn. akt III UK 198/14, LEX nr 1790947; wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II FSK 1781/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1442/11, CBOSA.

³⁴⁵ Por.: Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V CK 702/04, Lex nr 402284.

³⁴⁶ Por.: wyrok SN z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt III CSK 284/07, Lex nr 380931 i wyrok SN z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 347/07, Lex nr 345525.

³⁴⁷ Por.: wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 63/07, Lex nr 485880; wyrok SN z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 726/14, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego; wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V CK 702/04, Prawo Spółek 2007, nr 4, s. 54, wyrok SN z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 452/06, OSNC-ZD 2008, nr A, poz. 20, wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 63/07, z dnia 15 listopada 2007 r., II CSK 347/07, i z dnia 13 marca 2008 r., III CSK 284/07, OSNC-ZD 2008, nr D, poz. 127.

³⁴⁸ Por.: Wyrok SN z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 452/06, OSNC-ZD 2008, nr A, poz. 20.

tego typu sytuację trzeba rozstrzygać *ad casum*. Na marginesie należy zaznaczyć, iż obowiązujące normy nie przewidują jakiegokolwiek drogi, na której można by uzgodnić treść wydanej inwestorowi decyzji o pozwoleniu na budowę z treścią orzeczenia sądu wydanego na podstawie art. 222 § 2 kc w związku z art. 144 kc, zakazującego temuż inwestorowi wykonywania pozwolenia na budowę albo nakazującego mu podjęcie działań, które pozwoleniem nie są objęte, a które ostatecznie zdeterminują kształt i wynik prowadzonych przez niego prac budowlanych.

Rozdział III

Interes osób trzecich na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych

1. Etap projektowania

Uzyskanie przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, skuteczne przyjęcie zgłoszenia budowlanego bądź rozpoczęcie realizacji inwestycji na zasadach określonych w art. 29a Prawa budowlanego poprzedza etap projektowania inwestycji budowlanej. Zgodnie z art. 1 tej ustawy jest to pierwszy etap procesu budowlanego *sensu stricto*, definiowanego jako uregulowany prawem ciąg działań techniczno-budowlanych, w skład których wchodzi przygotowanie inwestycji budowlanej do realizacji, realizacja obiektu budowlanego, jego eksploatacja oraz ewentualnie rozbiórka. Dlatego, aby potwierdzić główną hipotezę badawczą należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy na tym etapie procesu budowlanego jest zapewniona ochrona interesów osób trzecich, a jeżeli tak to w jaki sposób ona się kształtuje.

Najistotniejszym podmiotem procesu projektowania inwestycji jest inwestor, jedyny podmiot, który decyduje o tym, że proces budowlany zostanie podjęty. Prawo budowlane nie definiuje pojęcia inwestor. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że mając na uwadze całokształt przepisów Prawa budowlanego za inwestora należy uznać podmiot, bez którego woli nie może funkcjonować ani budowa w sensie faktycznym, ani nie może toczyć się postępowanie administracyjne zmierzające do wydania określonej decyzji administracyjnej. Inwestor na poszczególnych etapach procesu budowlanego podejmuje różne działania, np. inicjuje działalność budowlaną, czyli podejmuje działania niezbędne do realizacji inwestycji (np. dokonuje zgłoszenia, ogłasza przetarg), organizuje budowę, finansuje przedsięwzięcie lub organizuje na ten cel odpowiednie środki, realizuje inwestycję lub organizuje jej realizację, nadzoruje bądź zleca nadzór nad wykonywanymi robotami, a w końcowym etapie wykonuje czynności niezbędne do rozpoczęcia użytkowania obiektu. Można przyjąć, iż jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej³⁴⁹.

Jednym z podstawowych obowiązków ciążyących na inwestorze, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego jest opracowanie projektu budowlanego i – stosownie do potrzeb – innych projektów. W większości przypadków inwestor będzie musiał zlecić wykonanie

³⁴⁹ Por.: wyrok NSA z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 318/08, LEX nr 529842; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1579/12, CBOSA.

projektu budowlanego osobie o stosownych do zamierzenia budowlanego uprawnieniach budowlanych – innemu uczestnikowi procesu budowlanego, tj. projektantowi. Zgodnie ze stanowiskiem jakie zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2008 r., korzystając z pomocy projektanta inwestor powinien dołożyć szczególnej staranności w tym celu, aby dokument, jakim jest projekt budowlany spełniał wszelkie niezbędne wymogi natury technicznej oraz prawnej³⁵⁰ z uwzględnieniem wymagań ochrony interesu publicznego i uzasadnionych interesów osób trzecich. Wynika to, chociaż nie wprost z art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego, gdyż do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie opracowania projektu budowlanego z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia, w tym zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Drugim z podmiotów procesu projektowania inwestycji budowlanej jest projektant. Jego byt w procesie budowlanym jest ściśle związany z inwestorem, który jest inicjatorem tego procesu. Projektantem jest osoba fizyczna, posiadająca odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Projektant podlega wpisowi w drodze decyzji do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane prowadzonego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i wpisowi na listę członków izby architektów lub izby inżynierów budownictwa, co potwierdza zaświadczenie z określonym terminem ważności, wydanym przez tę izbę³⁵¹.

Podstawowym obowiązkiem projektanta, jako osoby legitymującej się wymaganymi uprawnieniami budowlanymi, o których mowa w przepisach dotyczących samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, jest opracowanie projektów niezbędnych w toku procesu budowy lub rozbiórki. Projektami tymi są w zależności od rodzaju wykonywanych robót budowlanych, projekt zagospodarowania działki lub terenu jako samodzielny projekt, projekt budowlany i projekt rozbiórki³⁵². Natomiast po nowelizacji Prawa budowlanego, która weszła w życie 19 września 2020 r. zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego także projekt techniczny. Obowiązkową zawartość, a w istocie treść projektu budowlanego, przed powyższą nowelizacją określały art. 34 ust. 3 pkt 1, 2 i 5 Prawa budowlanego³⁵³, a także

³⁵⁰ Por.: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lutego 2008 r., sygn. akt VI ACa 356/07, LEX nr 1641119

³⁵¹ A. Ostrowska: Pozwolenie na budowę, Warszawa 2009, s. 98-99.

³⁵² Por.: M. Błażewski: Polski proces budowlany, Kraków 2014, s. 44.

³⁵³ Po nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego stanowi, że projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych, obejmujący: określenie granic działki lub terenu; usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, w tym sieci uzbrojenia terenu, oraz urządzeń budowlanych sytuowanych poza obiektem budowlanym; sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków; układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w

przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁵⁴.

Stosownie do brzmienia pierwszego z wymienionych przepisów w każdym projekcie budowlanym powinien się znaleźć projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Projekt zagospodarowania terenu pozwala na ocenę oddziaływania projektowanej inwestycji na uzasadnione interesy osób trzecich, czyli przede wszystkim właścicieli nieruchomości sąsiednich³⁵⁵. Przykładowo, na podstawie projektu zagospodarowania działki stanowiącego integralną część dokumentacji projektowej można dokonać sprawdzenia tego projektu chociażby z takimi przepisami techniczno-budowlanymi jak określone w § 19 czy w § 23 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tj. czy projektowane miejsca postojowe i pojemniki na odpady służące realizowanej inwestycji będą sytuowane w

nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich; informację o obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie z ust. 3 pkt 2 ww. artykułu projekt budowlany zawiera również projekt architektoniczno-budowlany, który obejmuje układ przestrzenny oraz formę architektoniczną istniejących i projektowanych obiektów budowlanych; zamierzony sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym liczbę projektowanych do wydzielenia lokali, z wyszczególnieniem lokali mieszkalnych; charakterystyczne parametry techniczne obiektów budowlanych; opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego; projektowane rozwiązania materiałowe i techniczne, mające wpływ na otoczenie, w tym środowisko; charakterystykę ekologiczną; informację o wyposażeniu technicznym budynku, w tym projektowanym źródle lub źródłach ciepła do ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej; opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych – w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4; informację o minimalnym udziale lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a – w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych; postanowienie udzielające zgody na odstępstwo, o którym mowa w art. 9, jeżeli zostało wydane. Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 3 pkt 3 projekt budowlany powinien zawierać projekt techniczny obejmujący: opis konstrukcji obiektów wraz z wynikami obliczeń statycznie wytrzymałościowych; charakterystykę energetyczną - w przypadku budynków; projektowane niezbędne rozwiązania techniczne oraz materiałowe; w zależności od potrzeb – dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych; inne opracowania projektowe., Zgodnie zaś z treścią art. 33 ust. 3 pkt 4 projekt budowlany zawiera w zależności od potrzeb w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej, oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych. Należy też zaznaczyć, że projekt budowlany zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 Prawa budowlanego zawiera również opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, które są częścią projektu budowlanego.

³⁵⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 462 ze zm., tj. Dz. U. z 2018 poz. 1496. Należy zaznaczyć, iż na podstawie znolizowanego dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych art. 34 ust. 6 Prawa budowlanego Minister Rozwoju wydał rozporządzenie z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1609).

³⁵⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., sygn. II OSK 1854/13 i wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. II OSK 2484/15 – CBOSA.

przepisowej odległości od nieruchomości należącej do osób trzecich³⁵⁶. Wymagania te mają związek z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich, ponieważ opracowując projekt zagospodarowania działki lub terenu projektant powinien uwzględnić wymagane prawem odległości techniczno-budowlane od istniejącej i projektowanej zabudowy, w tym znajdującej się na nieruchomościach sąsiednich oraz podać w formie graficznej i opisowej wszelkie niezbędne informacje dotyczące projektowanego obiektu budowlanego, a także istniejącego i projektowanego zagospodarowania terenu. Umożliwi to projektantowi sporządzenie informacji o obszarze oddziaływania planowanego obiektu, na podstawie której organ administracji architektoniczno-budowlanej w trakcie postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę ustali obszar oddziaływania tego obiektu, a tym samym nieruchomości, które do ww. obszaru należy zaliczyć i osoby trzecie nimi władające. Projekt zagospodarowania działki (terenu) jako część projektu budowlanego będzie stanowił dowód w tym postępowaniu.

Zgodnie z drugim z powyższych przepisów projekt budowlany powinien także zawierać projekt architektoniczno-budowlany określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4, również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych. Wymagania te także mają związek z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich. Z projektu architektoniczno-budowlanego mogą wynikać informacje techniczno-budowlane projektowanego obiektu budowlanego (np. funkcja, forma, czy też opis dostępności dla osób niepełnosprawnych), które tak jak w przypadku projektu zagospodarowania działki lub terenu pomogą projektantowi w sporządzeniu informacji na temat obszaru oddziaływania obiektu. Należy jednak zauważyć, że wyniku zmiany art. 35 Prawa budowlanego przez art. 1 pkt 28 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta i osoby sprawdzającej³⁵⁷.

³⁵⁶ Por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/GI 705/12, CBOSA.

³⁵⁷ Por.: wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 940/07, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Po 658/06, wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 972/09 – CBOSA.

Stosownie natomiast do treści trzeciego z wymienionych przepisów projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu³⁵⁸. Obowiązek taki wynika również z treści art. 20 ust. 1 pkt 1c Prawa budowlanego i przepisów § 7 ust. 1, § 8 ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 3 i 11 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. Prawidłowość określenia przez projektanta tego obszaru będzie przedmiotem badania organu administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego w konkretnym postępowaniu, a wyniki tej oceny będą decydowały o tym, czy osoby trzecie sąsiadujące z terenem inwestycji otrzymają status strony i możliwość obrony swoich interesów w takim postępowaniu. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, odróżnić należy obowiązek projektanta dotyczący określenia obszaru oddziaływania obiektu w projekcie budowlanym od obowiązku organu administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie wyznaczenia tego obszaru. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę należy więc tylko do organu prowadzącego postępowanie, który może ustalić ten obszar w sposób odmienny od projektanta³⁵⁹. Ponadto należy zaznaczyć, iż wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego ma zatem charakter prawnie wiążący.

Powyższe oznacza, że projektant przygotowując projekt budowlany, będzie musiał zdecydować, mając świadomość związanej ze swoim działaniem odpowiedzialności, jaki przyjąć obszar oddziaływania obiektu dla danej inwestycji. Istotną przesłanką tej informacji przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. było więc ustalenie, jakie ograniczenia projektowany obiekt niesie dla terenów sąsiednich w zakresie ich zagospodarowania, w tym zabudowy. Do fakultatywnych treści projektu budowlanego ustawa zalicza w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia określonej działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych, zatem zagwarantowania przez zarządcę drogi krajowej lub wojewódzkiej, że nieruchomości objęta określoną inwestycją budowlaną nie tylko przylega do drogi publicznej, ale ma możliwość realizacji zjazdu (wjazdu) na tę drogę, co także ma związek z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich na tym etapie procesu budowlanego (art. 34 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego³⁶⁰). Analiza w tym zakresie należy do organu prowadzącego określone

³⁵⁸ Po nowelizacji Prawa budowlanego ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. wymóg ten został zawarty w art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e Prawa budowlanego.

³⁵⁹ Por.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 699/15; wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 289/17 – CBOSA.

³⁶⁰ Po wejściu w życie nowelizacji Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. obowiązek ten wynika z treści art. 34 ust. 3 pkt 4.

postępowanie. Osoba trzecia ma możliwość sprawdzenia na etapie postępowania, czy wskazany w projekcie budowlanym przez inwestora dostęp do drogi publicznej nie narusza jej interesów, np. przez bezprawne korzystanie z należącej do osób trzecich nieruchomości na przejazd do inwestycji³⁶¹, czy też wskazany przez inwestora dostęp do drogi publicznej zagraża bezpieczeństwu użytkowników w tym osób trzecich lub też osoby te została tego dostępu pozbawione³⁶².

Projekt budowlany powinien także, w zależności od potrzeb, zawierać wyniki badań geologiczno-inżynierskich i geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Informacje zawarte w tych dokumentach również mogą mieć związek z oddziaływaniem projektowanego obiektu budowlanego na nieruchomości sąsiednie, a tym samym ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich. Oznacza to, że jeszcze przed sporządzeniem projektu w pewnych szczególnych uwarunkowaniach glebowych lub terenowych będzie konieczne zlecenie odpowiedniej ekspertyzy przez posiadających wymagane kwalifikacje ekspertów, a wyniki tych ekspertyz należy dołączyć jako materiał dowodowy do projektu budowlanego. Kwestię dotyczącą dokumentacji geologicznej regulują przepisy rozporządzenia z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych³⁶³. O tym zatem, czy występuje potrzeba przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich i geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych decyduje projektant konstrukcji obiektu budowlanego. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 wymienionego rozporządzenia ustalenie geotechnicznych warunków posadawiania polega na ustaleniu wzajemnego oddziaływania obiektu budowlanego i podłoża gruntowego w różnych fazach budowy oraz eksploatacji, a także wzajemnego oddziaływania obiektu budowlanego z obiektami sąsiadującymi. Z badań tych wynika więc czy w związku z realizacją inwestycji będzie występowało oddziaływanie obiektu na nieruchomości, w tym obiekty sąsiadujące, należące do osób trzecich. Wyniki tych badań mogą również określać, czy w wyniku realizacji inwestycji teren z nią sąsiadujący nadaje się do zabudowy, bądź też budowa będzie zagrażać sąsiednim obiektom budowlanym³⁶⁴.

Przepisy prawa budowlanego nie regulują natomiast wprost zakresu oraz formy projektu rozbiórki. Wydaje się jednak, że projekt ten powinien być sporządzany przy odpowiednim zastosowaniu regulacji dotyczących projektu budowlanego zawartych w obowiązującej ustawie

³⁶¹ Por.: wyrok WSA w Krakowie z 16.9.2011 r., sygn. akt II SA/Kr 552/11, CBOSA.

³⁶² Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21.5.2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 523/14, CBOSA.

³⁶³ Dz. U. z 2012 r. poz. 463.

³⁶⁴ Por.: wyrok NSA z dnia 20.9.2019 r., sygn. akt II OSK 203/18; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9.8.2018 r., sygn. akt II SA/Sz 499/18 – CBOSA.

Prawo budowlane i rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁶⁵. Powyższe wymogi nie dotyczą dokumentacji technicznej sporządzonej w celu realizacji robót budowlanych wykonywanych przy rozbiórce obiektu budowlanego z użyciem materiałów wybuchowych (roboty strzałowe). Kwestie z tym związane zostały bowiem uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową³⁶⁶.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego projektant powinien wykonać projekt budowlany w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, a także obowiązującymi normami i zasadami wiedzy technicznej. Wymagania nałożone na projektanta przez przepisy prawa budowlanego dotyczą zwłaszcza obowiązku dostosowania projektu budowlanego do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi bezpośrednią podstawę wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, ponieważ na mocy art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest on aktem prawa miejscowego i jako taki zawiera ustalenia powszechnie wiążące na obszarze jego obowiązywania³⁶⁷. Przy czym, dla projektanta, jak i innych uczestników procesu budowlanego wiążący charakter miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynika też wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego. Należy zaznaczyć, że postanowienia i informacje zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (np. odnośnie rozmiarów projektowanej zabudowy, zasad na jakich ma zostać skomunikowana z drogą publiczną określona nieruchomość, czy też jej przeznaczenie) są istotne z punktu widzenia możliwości zaprojektowania zagospodarowania nieruchomości inwestora, ale również ochrony interesów osób trzecich. Dane te również są niezbędne projektantowi do sporządzenia informacji o obszarze oddziaływania obiektu, jak i organowi do tego, aby sprawdził prawidłowość tej informacji w trakcie postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę.

Od projektanta wymaga się także, aby w ramach swoich obowiązkowych zadań opracował projekt budowlany zgodny z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o

³⁶⁵ Por.: K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 302-303.

³⁶⁶ Dz.U. nr 120, poz. 1135.

³⁶⁷ Por.: S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 239.

ocenach oddziaływania na środowisko. Także ten wymóg ma związek z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich na tym etapie procesu budowlanego. Z ustaleń i warunków decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych wynika bowiem zakres, rodzaj oraz wielkość możliwego oddziaływania inwestycji na otaczające środowisko, w tym sąsiednie nieruchomości, a także wymagania jakie powinien spełnić projektant przy opracowaniu projektu budowlanego, aby minimalizować skutki negatywnego wpływu czynników szkodliwych³⁶⁸. Informacje zawarte w ww. decyzji również mają znaczenie przy sporządzeniu informacji o obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 4 listopada 2011 r., sygn. akt OSK 2319/10³⁶⁹ organ wydający decyzję środowiskową jest nie tylko uprawniony, ale i obowiązany do określenia wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym oraz nałożenia określonych obowiązków na wnioskodawcę. Natomiast organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany wyłącznie do sprawdzenia, czy wymagania te zostały uwzględnione w projekcie budowlanym, a zatem czy przedłożony projekt budowlany spełnia nałożone obowiązki.

Ponadto, projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone w art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego, w tym przede wszystkim powinien czynić zadość wymaganiom określonym w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana³⁷⁰. Przy czym w kwestii jego zakresu i treści powinien przy tym być dostosowany do specyfiki i charakteru obiektu budowlanego oraz do stopnia skomplikowania robót budowlanych (art. 34 ust. 2 Prawa budowlanego). Informacje zawarte w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tak jak w przypadku decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych również mają związek z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości sąsiednie, a tym samym ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich. Zgodnie bowiem z art. 54 pkt 2 lit. b i d w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzpp) zarówno jedna, jak i druga decyzja określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesne, a także wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

³⁶⁸ Por.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 341/18, CBOSA.

³⁶⁹ Lex nr 953045.

³⁷⁰ Stosownie do brzmienia art. 34 ust. 1 prawa budowlanego projekt budowlany powinien czynić zadość wymaganiom określonym w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub w pozwoleniach, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli są one wymagane.

Ustalenie te wiąże projektanta przy opracowaniu projektu budowlanego, na co wskazuje treść wspomnianego wyżej art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i co zostało potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy wskazały, że jednym z podstawowych obowiązków projektanta jest stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymogami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Z powyższym przepisem i pozostałymi obowiązkami projektanta wynikającymi z art. 20 Prawa budowlanego ściśle koresponduje natomiast art. 5 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe wymagania dotyczące projektu budowlanego zostały określone w art. 34 Prawa budowlanego i w rozporządzeniach Ministra wydanych na podstawie ust. 6 art. 34 Prawa budowlanego³⁷¹.

Można zatem stwierdzić, że projekt budowlany jest opracowaniem uszczegółowiającym podstawowe rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne i techniczno-budowlane, stanowiące niezbędną podstawę do uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień zainteresowanych organów administracji publicznej oraz jednostek gospodarczych, a przede wszystkim uzyskania pozwolenia na budowę. W razie zaistnienia takiej potrzeby prawo budowlane nakłada na projektanta obowiązek zapewnienia udziału w opracowaniu projektu osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez te osoby opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, a także z uwzględnieniem specyfiki projektowanego obiektu budowlanego (art. 20 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego). Takie unormowanie zasad przygotowania projektów budowlanych szczególnie skomplikowanych obiektów pozwala przypuszczać, że obowiązujące w tej materii przepisy, w tym te dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w pełni zostaną przez projektantów poprawnie zastosowane.

Kolejnym obowiązkiem nałożonym przez ustawodawcę na projektanta w ramach zadań projektowych jest sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego, uwzględnianej w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (art. 20 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego). Informacja ta służy bowiem kierownikowi budowy do sporządzenia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia

³⁷¹ Por.: wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3103/14, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 115/14, Lex nr 1519850; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt VIII SA/Wa 377/11, Lex nr 1156026; wyrok NSA z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1517/09, Lex nr 746606; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 1041/08, Lex nr 516987.

(art. 21a ust. 1 wymienionej ustawy). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia³⁷² informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w części opisowej zawiera. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem informacja ta, to, oprócz strony tytułowej, opis zawierający: zakres robót budowlanych wraz z podaniem kolejności ich realizacji; wykaz istniejących obiektów budowlanych; wykaz elementów zagospodarowania działki lub terenu, które mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi; wykaz dotyczący przewidywanych zagrożeń występujących podczas realizacji robót budowlanych, określający skalę i rodzaj zagrożeń oraz miejsce i czas ich wystąpienia; wykaz sposobu prowadzenia instruktażu pracowników przed przystąpieniem do realizacji robót szczególnie niebezpiecznych; wykaz środków technicznych i organizacyjnych, które zapobiegałyby niebezpieczeństwom wynikającym z wykonywania robót w strefach szczególnego zagrożenia zdrowia lub w ich sąsiedztwie, w tym także takich, które zapewniałyby bezpieczną i sprawną komunikację, umożliwiającą szybką ewakuację na wypadek pożaru, awarii czy też innych zagrożeń³⁷³. W mojej ocenie w szczególności wykaz elementów zagospodarowania działki lub terenu, które mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi oraz wykaz dotyczący przewidywanych zagrożeń występujących podczas realizacji robót budowlanych mogą mieć związek z ochroną uzasadnionych interesów osób trzecich. Z informacji tych może wynikać jakie zagrożenia mogą powstać w związku z realizacją projektowanej inwestycji budowlanej, które mogą także mieć wpływ na zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich, np. informacja o zlokalizowanym bezpośrednio przy granicy inwestora budynku mieszkalnym, który może stwarzać zagrożenie poprzez zawalenie w wyniku wykonania zbyt głębokich lub niewłaściwie zabezpieczonych wykopów pod budowę projektowanego obiektu.

Na etapie projektowania obiektu budowlanego do projektanta należy również uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów (art. 20 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego), a także sporządzania lub uzgadniania indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (art. 20 ust. 1 pkt 3a Prawa budowlanego). Jeżeli uzyskanie opinii, uzgodnień oraz sprawdzeń następuje w drodze przedstawienia dokumentacji odpowiedniemu rzeczoznawcy, to wymieniony obowiązek leży po stronie projektanta, natomiast w pozostałych wypadkach po stronie inwestora, gdyż tylko on, a nie

³⁷² Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1126

³⁷³ Por.: § 2 ust. 3 rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

projektant, może występować o uzyskanie wymaganych przez przepisy szczególne pozwoleń, które są wydawane w odrębnym postępowaniu³⁷⁴. Natomiast obowiązek dotyczący sporządzania lub uzgadniania indywidualnej dokumentacji technicznej, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o wyrobach budowlanych związany jest z kwestiami technicznymi, do jakich należy stosowanie wyrobów budowlanych dotyczących indywidualnych dokumentacji technicznych według projektu sporządzonego przez projektanta. Z wymienionych dokumentów także mogą wynikać informacje lub zastrzeżenia dotyczące m.in. kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy, przeciwpożarowych, sanitarnohigienicznych, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich oraz powinny zostać uwzględnione w projekcie budowlanym.

Projektant zobowiązany jest także do wyjaśniania wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań (art. 20 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), ponieważ jako autor projektu budowlanego musi liczyć się z tym, że mogą powstawać różnorodne wątpliwości i kwestie wymagające jego udziału. Projektant jako podmiot będący uczestnikiem procesu budowlanego o specjalistycznej wiedzy i kwalifikacjach może być też przywołany do złożenia wyjaśnień przed organem administracji publicznej zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym. Jego oświadczenia i wyjaśnienia stanowią bowiem materiał dowodowy w sprawie oraz mogą mieć kluczowe znaczenie dla ochrony interesów osób trzecich na tym etapie procesu budowlanego. Jeżeli z zebranego materiału dowodowego w sprawie wynika, że projekt budowlany zawiera wady, to odpowiedzialnym za taki stan rzeczy jest tylko projektant³⁷⁵. Nie ma zaś przymiotu strony ani w postępowaniu budowlanym administracyjnym, ani sądownoadministracyjnym.

Prawo budowlane nakłada także na projektanta obowiązek sprawdzania przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego). Sprawdzenia powinny więc dokonywać osoby niebędące autorami lub współautorami projektu, posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe w postaci uprawnień budowlanych do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcy budowlani. Spod tego obowiązku wyłączone są przypadki wynikające z przepisów szczególnych (art. 20 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego), a także obiekty budowlane o prostej konstrukcji, takie jak: budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe (art. 20 ust. 3 pkt 2 Prawa

³⁷⁴ Szerzej na ten temat patrz: A. Ostrowska, Pozwolenie na budowę, Warszawa 2009, s. 105-106.

³⁷⁵ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1918/19, CBOSA.

budowlanego). Przy czym, zarówno projektant, jak i sprawdzający na etapie projektowania inwestycji budowlanej są zobowiązani do dołączenia do projektu budowlanego oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego).

Z punktu widzenia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich istotne jest też zwiększenie nadzoru przez odpowiednio wykształcone i przygotowane zawodowo osoby, o określonej specjalności i uprawnieniach budowlanych nad sporządzoną dokumentacją projektową, w tym nad rozwiązaniami projektowymi, które tego interesu mogą dotyczyć. Moim zdaniem, instytucje tę w Prawie budowlanym należy widzieć jako instrument służący ochronie interesu publicznego, związanego z ochroną bezpieczeństwa powszechnego, życia i mienia ludzi oraz uzasadnionych interesów osób trzecich. Zgodnie z poglądem, jaki został zaprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego. Projektant, a także sprawdzający dołączają do tego projektu oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Z kolei organ administracji budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego bada wyłącznie, czy zostało złożone stosowne oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), a pełną odpowiedzialność (zawodową i cywilnoprawną) za zgodność wymienionego projektu z prawem regulującym techniczne zasady projektowania ponoszą projektanci³⁷⁶.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że projekt budowlany nie pochodzi od organu administracji publicznej. Jest dokumentem pochodzącym od inwestora i przedstawianym w postępowaniu administracyjnym właściwemu organowi do zatwierdzenia. Stanowi przedmiot pozwolenia na budowę. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, iż obowiązujące przepisy nie nakładają na organ obowiązku doręczenia stronom projektów architektoniczno-budowlanych stanowiących integralną część decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę. Niedoręczenie tego dokumentu nie może być

³⁷⁶ Por.: wyroki NSA z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1517/09, z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1214/10, z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 345/11, z dnia 10 maja 2013 r. sygn. akt II OSK 44/12 - CBOSA.

utożsamiane z naruszeniem zasady zapewnienia stronom (osobom trzecim) czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.), skoro w sposób zgodny z art. 73 k.p.a. strona została powiadomiona o złożeniu tego dokumentu i miała wobec tego możliwość wypowiedzenia się w tej kwestii³⁷⁷. Fakt zaś posiadania statusu strony w postępowaniu dotyczącym procesu budowlanego nie uprawnia strony (osoby trzeciej władającej działką sąsiadującą z działką objętą projektowaną inwestycją) do dysponowania dokumentacją techniczną obiektu budowlanego należącego do innego podmiotu. Trzeba mieć na uwadze, iż zatwierdzony w decyzji udzielającej pozwolenia na budowę projekt budowlany służy realizacji go przez inwestora. Ochrona interesu prawnego osób trzecich jest więc zapewniona dostatecznie przez zagwarantowanie im możliwości zapoznania się z projektem budowlanym w toku trwającego postępowania³⁷⁸.

Powyższe przepisy Prawa budowlanego wskazujące na istnienie określonych obowiązków (art. 20 i 34) i ich konsekwencji (art. 93 i 95), dotyczą wprawdzie obowiązków projektanta, lecz tych nieprocesowych, gdyż wynikających z wykonywania samodzielnych funkcji w technicznych w budownictwie. Określają one wymagania wobec profesjonalnych uczestników procesu inwestycyjnego tworząc łącznie z zasadami wiedzy technicznej, przepisami korporacyjnymi i zasadami deontologii zawodowej gwarancje prawidłowego oraz bezpiecznego projektowania i wykonywania zadań inwestycyjnych określonych w art. 5 Prawa budowlanego. Jak słusznie uznał J. Siegień art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego należy stosować bezpośrednio przy interpretacji przepisów szczególnych ustawy, przepisów wykonawczych, a także innych przepisów, które mają zastosowanie w procesie budowlanym³⁷⁹. Dotyczy to także ww. przepisów określających obowiązki projektanta na etapie projektowania inwestycji budowlanej.

Na tym etapie procesu budowlanego ochrona interesów osób trzecich jest więc realizowana przez ustanowienie w interesie publicznym, w tym także osób trzecich, opisanych w tej części rozprawy regulacji prawnych, które mają na celu takie zaprojektowanie obiektu budowlanego, aby spełniał on wszystkie wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Przy czym, projektant lub projektanci sporządzając projekt budowlany bądź rozbiórki powinni zawsze brać pod uwagę interesy osób trzecich i tak projektować dany obiekt, aby ten w przyszłości tych interesów nie naruszał, np. w projekcie budowlanym powinni

³⁷⁷ Por.: wyrok NSA: z 10.01.2003 r., SA/Rz 1345/02, LEX nr 1275510; z 4.08.1999 r., IV SA 658/95, CBOSA.

³⁷⁸ Por.: wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 540/08; wyrok NSA z 16.11.2009 r., sygn. akt II OSK 410/09 - CBOSA.

³⁷⁹ Por.: J. Siegień, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003, s. 104.

uwzględnić takie jego usytuowanie na działce inwestora, aby nie zagrażał on pod względem pożarowym innym znajdującym się na nieruchomościach sąsiednich obiektom. Natomiast inwestor, jako mający w tym zakresie ustawowe obowiązki, ponosi odpowiedzialność z tytułu nienależytego wykonania powyższych wymagań. Przy czym, sposób jak i legalność wykonania tych obowiązków będzie kontrolowana przez właściwe organy administracji budowlanej na późniejszym etapie procesu budowlanego.

2. Pozwolenie na budowę

2.1. Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę

Podstawową formą reglamentacji umożliwiającą rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie innych niż budowa obiektu budowlanego robót budowlanych określonych w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego jest pozwolenie na budowę, przez które zgodnie z treścią art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu. Przez budowę należy rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę, nadbudowę (art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego), zaś robotami budowlanymi oprócz budowy, są również prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie i rozbiórce obiektów budowlanych (art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/2009, pozwolenie na budowę jest aktem stosowania prawa materialnego, który przy zaistnieniu w postępowaniu administracyjnym określonych w ustawie przesłanek autorytatywnie kształtuje sytuację prawną adresata przez urzeczywistnienie mocy norm ustawowych³⁸⁰. Poza tym, należy do aktów administracyjnych określanych jako osobowo-rzeczowe, gdyż określa obowiązki i prawa inwestora w stosunku do konkretnej nieruchomości, na której ma zostać wzniesiony obiekt budowlany³⁸¹. Można więc stwierdzić, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest opartym na przepisach prawa, pochodzącym od organów administracji publicznej, skierowanym do imiennie określonego podmiotu, władczym rozstrzygnięciem dotyczącym uprawnień oraz obowiązków z zakresy administracji publicznej, w konkretnej sprawie administracyjnej.

³⁸⁰ Por.: Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/2009.

³⁸¹ Por.: A. Matan, Akt administracyjny "osobowo-rzeczowy": zagadnienia następstwa prawnego, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. 7/8, s. 113; Podobnie: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2018 r., sygn. akt II SAB/Bd 88/18, CBOSA.

Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, jest realizowana w dwojaki sposób. Po pierwsze, przez ustanowienie w interesie publicznym odpowiednich regulacji prawnych, które mają na celu takie zaprojektowanie oraz wybudowanie obiektu budowlanego, aby spełniał on wszystkie wymagania określone w art. 5 ust. 1 prawa budowlanego, m.in. zapewniał bezpieczeństwo i komfort całym wspólnotom sąsiedzkim, a nie tylko podmiotom, które zostały uznane przez organ za strony postępowania. Po drugie, przez zapewnienie indywidualnej ochrony osobom trzecim polegającej na możliwości ich udziału w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, gdzie będą mogli oni zgłaszać swoje uwagi jak i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów jako strony tego postępowania. Istotne jest też to, aby organy właściwie realizowały materialnoprawny obowiązek poszanowania interesów osób trzecich w procesie decyzyjnym oraz podczas kontroli sądowej. Oczywiście zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby zarzuty w stosunku do projektowanej inwestycji są usprawiedliwione oraz zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych. Wszak osoby trzecie mogą skutecznie kwestionować poczynania inwestora wyłącznie w takim zakresie, w jakim zamierzenie inwestycyjne koliduje z ich uzasadnionym interesem, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Stąd też jeśli decyzja o pozwoleniu na budowę, jak i projekt budowlany nie wykazuje żadnej sprzeczności z ww. wymogami, to spowodowane w wyniku jej realizacji dolegliwości dla sąsiedniego otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające uzasadnione interesy osób trzecich³⁸². W tej części pracy zostanie omówiony pierwszy z wymienionych sposobów ochrony interesów osób trzecich.

Wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. powinien zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, żądanie i czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Przepisy art. 33 ust. 2-3 Prawa budowlanego określają dodatkowe wymagania, jakim oprócz wymienionych ma odpowiadać wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę³⁸³. Z norm tych wynikają konkretne wymagania dotyczące formy, jak i zawartości załączonych do wniosku dokumentów. Mają one na celu przede wszystkim określić zamiar inwestora w taki sposób, który może stać się podstawą oceny jego zgodności z prawem i ułatwić organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie dotarcie do prawdy obiektywnej, a także powodują przeniesienie ciężaru udowodnienia określonych okoliczności na inwestora

³⁸² Por.: wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., sygn. akt IV SA 2085/98, LEX 55752.

³⁸³ Patrz aneks, załącznik 2.

Co najmniej kilka z powyższych załączników ma istotne znaczenie dla kwestii ochrony interesów osób trzecich. Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych określa przede wszystkim wymagania środowiskowe, jakie ma uwzględniać projektant przy opracowaniu projektu budowlanego. Z decyzji tej wynika też zakres oddziaływania planowanej inwestycji na otaczające środowisko, w tym nieruchomości sąsiednie. Przykładowo, w decyzji tej zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b i c u.u.i.ś. określa się istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, a także wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki (terenu) lub projekcie architektoniczno-budowlanym, w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2248/16³⁸⁴ stwierdził, że związanie organu wydającego pozwolenie na budowę, decyzją ustalającą środowiskowe uwarunkowania nie dotyczy wyznaczonego obszaru oddziaływania przedsięwzięcia na potrzeby prowadzonego postępowania o pozwolenie na budowę, lecz charakterystycznych parametrów danej inwestycji i jej oddziaływania na środowisko. Organ architektoniczno-budowlany, ustalając obszar oddziaływania takiego obiektu, powinien zatem uwzględnić ustalenia decyzji środowiskowej, gdyż pozbawiony on jest kompetencji, aby samodzielnie badać środowiskowe uwarunkowania pozwalające na realizację przedsięwzięcia i wprowadzać wnioski odmienne od tych, które zaprezentował organ administracji, kompetentny do wydania decyzji środowiskowej. Oznacza to, że jeżeli organy właściwe do spraw z zakresu ochrony środowiska nie stwierdziły negatywnego oddziaływania o charakterze środowiskowym na grunty sąsiednie, to w tej materii okoliczność ta nie może być badana ponownie przez organ architektoniczno-budowlany. Ocena oddziaływania na środowisko przestaje wiązać organ dopiero w sytuacji, gdy we wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zachodzą zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji środowiskowej³⁸⁵. Również z przedłożonego do wniosku projektu budowlanego - jak już wskazałem w punkcie powyżej - będzie wynikało, jakiego rodzaju inwestycja jest projektowana

³⁸⁴ CBOSA.

³⁸⁵ Por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 roku, sygn. akt IV SA/Po 1017/16, CBOSA.

i jakie jest jej oddziaływanie na tereny sąsiednie, co umożliwi osobie trzeciej podjęcie działań związanych z ochroną jej interesów.

Istotne z punktu ochrony interesów osób trzecich jest również składane przez inwestora w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jest to konieczne dla uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę³⁸⁶ oraz ma na celu uniemożliwienie realizacji inwestycji na należących do osób trzecich nieruchomościach, bez ich zgody i wiedzy. Przepis art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego zawiera legalną definicję tego prawa, wskazując rodzaje tytułów prawnych, które albo ze swej istoty albo ze względu na treść umowy lub sposób powstania przewidują uprawnienie do wykonywania robót budowlanych³⁸⁷. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że wymienione oświadczenie jest środkiem dowodowym, który może podlegać badaniu przez organ, co do jego zgodności z rzeczywistym stanem prawnym³⁸⁸. Ciężar dowodu spoczywa na inwestorze, który powinien w tym celu przedstawić np. wypis z księgi wieczystej, wypis z rejestru gruntów, umowę cywilnoprawną czy też inny dokument wykazujący, że posiada on uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Właściciel nieruchomości nie ma natomiast obowiązku udowadniania, że jego własność nie jest obciążona prawami osób trzecich. Taki pogląd został powszechnie przyjęty w orzecznictwie³⁸⁹. Nieprzeprowadzenie zaś postępowania dowodowego w tym względzie może mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż w przypadku braku prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie zostałyby spełnione przesłanki do wydania pozwolenia na budowę³⁹⁰.

Powyższe oznacza, że zarówno organ, jak i osoba trzecia może kwestionować prawidłowość takiego oświadczenia w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, co do ustalenia rzeczywistego stanu prawnego, tj. czy inwestor legitymuje się odpowiednim tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości na cele budowlane. Umożliwi to osobie trzeciej ochronę przed bezprawnym zabudowaniem lub wykorzystaniem należącej do

³⁸⁶ Por.: art. 32 ust. 4 pkt 2 i art. 33 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego.

³⁸⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

³⁸⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 577/06, wyrok NSA z dnia 26 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1099/06; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 179/05 - CBOSA.

³⁸⁹ Ibidem. Porównaj także: wyroki NSA: z dnia 9 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1534/08; z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1618/07; z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1618/07; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 1383/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 października 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 304/09 – wszystkie CBOSA..

³⁹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 906/08, CBOSA.

niej nieruchomości. W takiej sytuacji osoby trzecie powinny mieć zagwarantowane prawo udziału na prawach strony w takim postępowaniu. Konsekwencje takiej, samowolnej realizacji mogą mieć bowiem dla tych osób poważne skutki ekonomiczne i prawne.

Kolejnym warunkiem, który ostatecznie przesądza o zasadności udzielenia pozwolenia na budowę jest pozytywny wynik postępowania sprawdzającego dokonywanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o zasady zawarte w art. 35 Prawa budowlanego. Głównym celem tego postępowania jest przede wszystkim merytoryczna ocena zamierzenia budowlanego, w tym pod kątem jego zgodności z przepisami prawa chroniącymi interesy osób trzecich, a także stwierdzenie, czy przedłożony razem z wnioskiem o pozwolenia na budowę projekt budowlany spełnia wszystkie wymagania formalne i materialne³⁹¹.

W toku postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza: zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 u.u.i.s.; zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, oraz zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7; wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego³⁹². Katalog powyższych obowiązków nie jest zamknięty. Przemawia za tym treść art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego, z którego wynika, że przed zatwierdzeniem projektu budowlanego i wydaniem pozwolenia na budowę organ powinien jeszcze dodatkowo sprawdzić, czy inwestor złożył wnioski w tej sprawie w okresie ważności pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli są one wymagane, a także czy złożył, pod rygorem

³⁹¹ Por.: S. Serafin: op. cit., s. 165.

³⁹² Zob.: art. 35 ust. 1 pkt 1-4 Prawa budowlanego.

odpowiedzialności karnej, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Poza tym organ powinien jeszcze wyjaśnić, czy na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki. Jeśli taki obiekt istnieje, to organ będzie zmuszony wydać decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę³⁹³.

Zdaniem W. Korzeniewskiego³⁹⁴, sprawdzeniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, co do zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi podlega projekt zagospodarowania działki lub terenu. Przy czym, do przepisów tych należą m.in. warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowania. Dotyczy to – według tego autora – sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z tymi przepisami, w tym przede wszystkim przepisami określającymi minimalne odległości między obiektami budowlanymi wraz z urządzeniami budowlanymi w nawiązaniu do istniejącej, jak i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich, a także odległości tej zabudowy od granic działek budowlanych wchodzących w skład tych terenów. Wiąże się to tym samym ze sprawdzeniem przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czy wynikający z przepisów prawa i określony w projekcie budowlanym, obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego nie spowoduje kolizji z usytuowaniem na działce budowlanej własnej, jak i na działkach sąsiednich innych obiektów budowlanych, a także, czy projektowany obiekt budowlany, np. budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie znajdzie się w obszarze oddziaływania istniejącego obiektu budowlanego uniemożliwiającego spełnienie wymaganych warunków: oświetlenia naturalnego pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego oraz ochronę przed wybuchem, a także szeroko pojmowanej ochrony zdrowia i życia ludzi, obejmującej ochronę higienicznosanitarną, ochronę przed hałasem oraz drganiem, szkodliwym oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, zanieczyszczeniem powietrza lub zakłóceniem ciągu przewodów kominowych³⁹⁵.

W wyroku z dnia 13 lutego 2020 r. NSA³⁹⁶ wyraził pogląd, że z przepisów § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 pkt 1 i 8, ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. wynika wyraźnie, iż projekt budowlany powinien zawierać szereg informacji dotyczących potencjalnych uciążliwości

³⁹³ Por.: art. 35 ust. 5 Prawa budowlanego.

³⁹⁴ Por.: W. Korzeniewski, *Stosowanie Prawa budowlanego*. Poradnik, Warszawa 2006, s. 168-169.

³⁹⁵ Ibidem.

³⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 859/18, CBOSA.

planowanego obiektu budowlanego dla otoczenia, a obowiązkiem organu jest dokonanie oceny w tym zakresie, stosownie do kompetencji wyznaczonych w art. 35 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy. Skoro sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego dotyczy jego kompletności, to właściwy organ powinien przeprowadzić analizę, co do wszystkich informacji przydatnych dla wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu, a nie ograniczać się do przytoczenia twierdzeń projektanta. Zdaniem NSA zaakcentować należy, że organ administracji architektoniczno-budowlanej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Dla ochrony interesu osób trzecich podstawowe znaczenie mają zatem elementy projektu zagospodarowania terenu ukazujące zakres oddziaływania planowanego obiektu budowlanego na otoczenie, w tym rodzaj jak i zasięg potencjalnych uciążliwości związanych z charakterem inwestycji (zob. § 7 ust. 1, § 8 ust. 3 pkt 2 wymienionego rozporządzenia).

Poza tym należy zaznaczyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁹⁷ wyrażono pogląd, który w pełni należy podzielić, iż dokonując oceny projektu budowlanego, czy też projektu zagospodarowania terenu organy winne też uwzględnić normę zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nakazującą zapewnienie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę obowiązkiem organów administracji jest bowiem zbadanie, czy w wyniku realizacji inwestycji budowlanej może dojść do naruszenia interesów osób trzecich, ale wyłącznie w zakresie ewentualnego naruszenia norm Prawa budowlanego i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki.

Powyższe oznacza, że organ sprawdza wniosek inwestora w zakresie jego kompletności zarówno co do formy jak i wymaganej prawem treści oraz zgodności z przepisami prawa, w tym z przepisami prawa chroniącymi interesy osób trzecich. Analiza ta ma istotne znaczenie, gdyż to właśnie wskazane w art. 35 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego dokumenty określają w sposób wiążący m.in. przeznaczenie, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy i inne, jak też kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości zarówno na której jest realizowana projektowana inwestycja jak i nieruchomości sąsiednich. Niemożliwe jest więc wydanie zgodnego z prawem pozwolenia na budowę bez wcześniejszej oceny projektu budowlanego z punktu widzenia ustaleń ww. aktów prawnych. W przypadku

³⁹⁷ Por.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Go 212/14, LEX nr 1485712; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 303/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 538/16; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1033/18 – wszystkie CBOSA.

niestwierdzenia naruszenia przepisów Prawa budowlanego, w tym techniczno–budowlanych, czy też planistycznych, można wydać pozwolenie budowlane oraz przede wszystkim uznać, że w sprawie nie doszło do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich występujących w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji. Należy jednak zaznaczyć, że sprawdzeniu, o którym mowa powyżej podlega cały projekt zagospodarowania działki lub terenu, jak i projekt architektoniczno-budowlany, tj. cały projekt budowlany. Natomiast jego rozwiązania powinny być sprawdzane na podstawie zarówno części tekstowej jak i graficznej wskazanych wyżej aktów prawnych³⁹⁸.

Zdaniem W. Korzeniowskiego, stwierdzenie przez organ zgodności usytuowania na projekcie zagospodarowania terenu lub działki projektowanego obiektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi można byłoby formalnie uznać za równoznaczne ze stwierdzeniem przez organ, że obszar jego oddziaływania nie spowoduje ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich, o których mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, a tym samym naruszenia interesów osób trzecich. W praktyce taki przypadek może mieć miejsce rzadko, np. kiedy działka budowlana ma tak duże wymiary, że usytuowanie obiektu budowlanego nie spowoduje wykroczenia obszaru jego oddziaływania poza granice tej działki, natomiast zabudowa działek sąsiednich nie będzie oddziaływać na projektowany obiekt w sposób zagrażający wymaganiom użytkowym i bezpieczeństwu tego obiektu³⁹⁹. Takie rozumowanie - według tego autora - prowadziło do stwierdzenia, że o oddziaływaniu obiektu budowlanego można byłoby mówić jedynie wówczas, kiedy doszłoby do naruszenia przepisów techniczno-budowlanych, np. przez usytuowanie obiektu budowlanego na nieruchomości inwestora w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną bliższej niż wskazana w wymienionych przepisach⁴⁰⁰. Oznaczałoby to, że udział osób trzecich, jako stron w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę takiego obiektu, byłby zbędny. W związku z tym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyróżnia się w tej materii dwa różne poglądy.

Według pierwszego z poglądów przymiot strony w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę przysługuje osobom trzecim jedynie w przypadku, gdy projektowana inwestycja narusza konkretne przepisy, wprowadzając ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, tj. projekt budowlany jest sprzeczny z prawem. Osoba trzecia jest więc stroną

³⁹⁸ Por.: A. Kosicki (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Prawo budowlane. Komentarz, LEX/el. 2019, s. 382.

³⁹⁹ Ibidem.

⁴⁰⁰ Ibidem.

jedynie w sytuacji, gdy inwestycja jest sprzeczna z określonymi przepisami prawa⁴⁰¹. Zgodnie zaś z drugim z poglądów, osoba trzecia ma status strony niezależnie od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone przepisami prawa materialnego oraz aktów wykonawczych oraz czy zachowane są odległości nakazane stosownymi przepisami prawa⁴⁰². Wyrażam pogląd, że prawidłowe jest drugie z przedstawionych wyżej stanowisk, tj., że w procesie zmierzającym do wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego nie chodzi o to, aby zaistniał negatywny wpływ inwestycji na działki znajdujące się w otoczeniu projektowanego obiektu (nie chodzi zatem o wykazanie naruszenia interesu prawnego), lecz należy badać czy istnieje możliwość wywołania przez ten obiekt szkodliwego oddziaływania na teren otaczający działkę inwestora. Inaczej rzecz ujmując, należy stwierdzić, że o ile istnieje możliwość spowodowania szkodliwego oddziaływania inwestycji na otoczenie, biorąc pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu budowlanego i sposób zagospodarowania terenu otaczającego działkę inwestora, osoby legitymujące się tytułem prawnym do działek położonych na tak wyznaczonym "obszarze oddziaływania obiektu" powinny być uznane za stronę postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę. W tym tylko przypadku osoby trzecie mogą w toku postępowania podnosić zarzuty w zakresie wpływu inwestycji na nieruchomości i kwestionować prawidłowość ocen organu w tym zakresie. W żadnym bowiem przypadku nie można utrudniać właścicielom nieruchomości dochodzenia ich praw właścicielskich w postępowaniu administracyjnym o uzyskanie pozwolenia budowlanego. Poza tym, udział w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego innych podmiotów jako stron tego postępowania, poza investorem, nie oznacza, że niemożliwe będzie uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę tego obiektu i że tym samym dochodzi do ograniczenia prawa do zabudowy nieruchomości. Jak wskazano w wyroku NSA z 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, przy ocenie, czy podmiot jest stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, nie ma znaczenia, czy został naruszony interes prawny tego podmiotu, a jedynie czy interes taki podmiotowi przysługiwał⁴⁰³. Właściciel działki znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji winien mieć bowiem możliwość sprawdzenia, czy faktycznie

⁴⁰¹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1223/07, Lexis.pl nr 1963075; wyroki NSA: z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2895/14, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1773/13; z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 1613/11, z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2375/10; z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 1182/10; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.10.2008r., sygn. akt II SA/Lu 562/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.01.2008r., sygn. akt VII SA/Wa 1410/07 – CBOSA.

⁴⁰² Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1437/11, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 października 2007 r., II SA/Gd 173/07, LEX nr 490238; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 546/12, CBOSA, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Bk 496/11, wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, CBOSA).

⁴⁰³ LEX nr 347949.

ograniczenia związane z zagospodarowaniem i zabudową działki zostaną zachowane i nie zostaną naruszone⁴⁰⁴.

W wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 332/12 Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie sposób przyjąć, że zachowanie przez daną inwestycję odległości przyjętych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przesądza o tym, że nieruchomości sąsiadujące nie znajdują się w obszarze jej oddziaływania. W konsekwencji, nie sposób też przyjąć, że w sytuacji gdy inwestycja zgodna jest z przepisami techniczno-budowlanymi, to nie oddziałuje na okoliczne nieruchomości, a tym samym, że właścicielom tych nieruchomości nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu o udzielenie decyzji o pozwoleniu na budowę. Takie rozumowanie – zdaniem Sądu – prowadzi w konsekwencji do stwierdzenia, że o oddziaływaniu obiektu budowlanego można byłoby mówić wówczas, kiedy doszłoby do naruszenia przepisów techniczno-budowlanych. Ten sposób rozumowania pomija jednakże jedną istotną kwestię, a mianowicie, że dla inwestycji niezgodnej z przepisami techniczno-budowlanymi nie powinna zostać wydana decyzja zezwalająca na budowę. Dlatego też obszar oddziaływania obiektu budowlanego nie może być utożsamiany wyłącznie z zachowaniem przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi. Obiekt budowlany może bowiem wprowadzać określone ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, co nie oznacza, że jego realizacja jest niezgodna z przepisami techniczno-budowlanymi i co za tym idzie, że nie można będzie uzyskać na jego realizację pozwolenia na budowę. Udział w postępowaniu, którego przedmiotem jest decyzja o pozwoleniu na budowę obiektu, innych podmiotów jako stron tego postępowania, poza inwestorem, nie oznacza, że niemożliwe będzie uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę i że tym samym dochodzi do ograniczenia prawa do zabudowy nieruchomości⁴⁰⁵.

Za słusznością drugiego z poglądów przemawia także argumentacja, jaką wskazałem w rozdziale II punkcie 2 niniejszej pracy z której wynika, że obszaru oddziaływania obiektu nie należy wiązać wyłącznie z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednie nieruchomości, gdyż nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności, w szczególności gdy chodzi o realizację inwestycji, która z założenia emituje szkodliwe dla środowiska czynniki.

W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 955/11⁴⁰⁶ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, że jeżeli jakikolwiek przepis prawa podmiotowego

⁴⁰⁴ Por.: wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 370/09, CBOSA.

⁴⁰⁵ LEX nr 1352906.

⁴⁰⁶ CBOSA.

wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej z faktem powstania obiektu na działce inwestora, lub wiąże sposób powstawania obiektu na działce inwestora z faktem zagospodarowania działki sąsiedniej, to wówczas właściciel działki sąsiadującej /osoba trzecia/ z działką na której powstaje inwestycja, ma prawo żądać sprawdzenia przez organ, czy zamierzona inwestycja ograniczy jego prawo do zgodnego z prawem zagospodarowania i korzystania z działki będącej jego własnością. Tym samym, staje się on stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, a kwestie związane z badaniem czy inwestycja narusza interes prawny właściciela działki znajdującej się w obszarze jej oddziaływania, stają się przedmiotem oceny właśnie w tym postępowaniu.

Za słuszością tego poglądu przemawia również wykładnia systemowa wewnętrzna, ponieważ z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku, o którym mowa w art. 30 ust. 7 pkt 4 Prawa budowlanego. Zgodnie bowiem z poglądem, jaki jest powszechnie prezentowany w orzecznictwie i literaturze, do wniesienia sprzeciwu z jednoczesnym nałożeniem na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie jest wymagana pewność co do wystąpienia okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie. Organ nie ma więc obowiązku wykazania już na etapie wnoszenia decyzji o sprzeciwie, że zamierzone roboty budowlane spowodują utrwalenie lub zwiększenie ograniczeń albo uciążliwości dla terenów sąsiednich. Zadaniem organu jest jedynie wskazanie przyczyn dojścia przez niego do wniosku, że takie zagrożenie określone roboty budowlane mogą spowodować. Stwierdzenie takiego prawdopodobieństwa będzie zaś determinowało organ do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zapewnienia w tym postępowaniu osobom trzecim, tj. właścicielom, użytkownikom wieczystym lub zarządcom nieruchomości, które roboty te mogą oddziaływać w sposób określony w tym przepisie, udziału na prawach strony⁴⁰⁷.

Poza tym, przyjęcie pierwszego poglądu za słuszny w mojej ocenie stwarza zagrożenie dla wyrażonej w art. 21 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ochrony prawa własności w stosunku do właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiednich nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego poprzez niezagwarantowanie im należytej ochrony, polegającej na umożliwieniu udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przeprowadzenie rzetelnego postępowania, w którym organ administracji może zapoznać się ze stanowiskami wszystkich zainteresowanych podmiotów, jest bowiem gwarancją poszanowania prawa własności właścicieli sąsiednich nieruchomości. Pominięcie tych osób niesie więc z sobą zagrożenie dla ich praw oraz wolności. To również

⁴⁰⁷ Podobnie: A. Kosicki, op. cit., s. 227-228; M. Błażewski: Zasada ochrony..., Kraków 2014, s. 51.

bezpośrednio rzutuje na zapewnienie tym osobom bezpieczeństwa, a ogółowi społeczeństwa – porządku publicznego.

Przyjęcie pierwszego z poglądów narusza także regułę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten określa warunki dopuszczalności ograniczania przez ustawodawcę praw i wolności ustanowionych w Konstytucji RP. Przyjęcie tego poglądu za słuszny wprowadzałoby ograniczenia ochrony praw do nieruchomości sąsiadujących z inwestycją budowlaną, w celu ułatwienia i przyśpieszenia prowadzenia procesu budowlanego. Przesłanki te nie mieszczą się w katalogu wartości, który ustanawia art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadniających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności.

Ponadto, za słusnością pierwszego z poglądów przemawia też wykładnia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a także uznawanym za uzupełniający i rozwijający wymieniony przepis, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw bowiem nie pozbawia właścicieli sąsiednich nieruchomości możliwości dochodzenia ochrony ich praw na drodze sadowoadministracyjnej. Tym samym drugi z ww. poglądów w mojej ocenie wykracza poza standardy demokratycznego państwa prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP.

Poza tym, w przypadku pierwszego z poglądów przeważająca większość (z wyjątkiem jednego) rozstrzygnięć organów, jak i sądów administracyjnych dotyczyła postępowań w sprawie wznowienia lub stwierdzenia nieważności postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Jest to dowód na to, że osoby trzecie w postępowaniu zwykłym nie zostały uznane za strony, a tym samym nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów, gdyż ich nieruchomości nie zostały objęte obszarem oddziaływania projektowanych inwestycji. Uwzględnienie więc tego poglądu jako słuszny nie zapewnia osobom trzecim pełnej ochrony prawnej ich interesów, tj. zgodnej z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa. Ponadto takie rozumowanie prowadzi do pewnego rodzaju sprzeczności bowiem uznanie za stronę postępowania byłoby jednoznaczne z tym, że określona inwestycja jest niezgodna z przepisami prawa, a zatem nie powinna zostać wydana decyzja zezwalająca na jej realizację.

Może też zaistnieć sytuacja, że różnorodność występujących w świecie techniki zdarzeń sprawi, że projektant nie będzie miał możliwości spełnienia w projekcie budowlanym wymagań określonych przepisami techniczno-budowlanymi. Stan taki może być wynikiem zarówno określonych okoliczności faktycznych, jak ukształtowanie terenu, uwarunkowania geologiczne, czy istniejący stan zagospodarowania sąsiednich nieruchomości, jak też

konsekwencją względów natury użytkowej oraz technicznej⁴⁰⁸. W takiej sytuacji ustawodawca dopuścił możliwość odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 ust. 1 Prawa budowlanego, a więc warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, i warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych. Aby jednak możliwe było takie odstępstwo legislator określił przesłanki, które muszą zostać spełnione. Po pierwsze, przypadek, w którym ma dojść do odstępstwa, musi być szczególnie uzasadniony. Po drugie, w odniesieniu do każdego obiektu budowlanego odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, przy czym dodatkowo w sytuacji obiektów użyteczności publicznej czy też mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego odstępstwa nie mogą wprowadzać ograniczeń dostępności dla osób niepełnosprawnych. Po trzecie, odstępstwa nie powinny powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych⁴⁰⁹. Procedura postępowania w sprawie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych została unormowana w art. 9 ust. 2–4 Prawa budowlanego⁴¹⁰.

W przepisie art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego użyto zwrotu „w sytuacjach szczególnie uzasadnionych”. Ze względu na użycie w tym przepisie klauzuli generalnej opartej na zastosowaniu pojęcia nieostrego wypełnienie jej treścią następuje przez organ stosujący prawo na gruncie ustalonego stanu faktycznego. Organ stosujący prawo ma zatem obowiązek wyjaśnić okoliczności sprawy i ocenić, czy może je uznać za szczególnie uzasadniony wypadek pozwalający na odstępstwo od obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Musi przy tym brać pod uwagę, że celem art. 9 Prawa budowlanego jest umożliwienie modyfikacji szczegółowych i bezwzględnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych w wyjątkowych stanach faktycznych, w których nie jest możliwe zastosowanie do nich, z uwagi

⁴⁰⁸ Por.: S. Serafin, *Prawo budowlane...*, s. 166.

⁴⁰⁹ Zob.: art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁴¹⁰ Właściwy organ, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo (art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego). Wniosek do ministra, o którym mowa w art. 9 ust. 2, w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Powinien on zawierać: 1) charakterystykę obiektu oraz, w miarę potrzeby, projekt zagospodarowania działki lub terenu, a jeżeli odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko lub nieruchomości sąsiednie – również projekty zagospodarowania tych nieruchomości, z uwzględnieniem istniejącej i projektowanej zabudowy; 2) szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępstwa; 3) propozycje rozwiązań zamiennych; 4) pozytywną opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków oraz innych obiektów budowlanych usytuowanych na obszarach objętych ochroną konserwatorską; 5) w zależności od potrzeb – pozytywną opinię innych zainteresowanych organów (art. 9 ust. 3 Prawa budowlanego). Minister, o którym mowa w art. 9 ust. 2, może uzależnić upoważnienie do wyrażenia zgody na odstępstwo od spełnienia dodatkowych warunków (art. 9 ust. 4 Prawa budowlanego).

na różnego rodzaju okoliczności, tych ogólnie obowiązujących przepisów. Postanowienie o odstępstwie powoduje bowiem, że organ administracji architektoniczno-budowlanej może zastosować w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę normę prawą z odstępstwem. Ocena czy zaistniała w sprawie sytuacja zalicza się do „przypadków szczególnie uzasadnionych” w rozumieniu tego przepisu należy do organu administracji architektoniczno-budowlanej, który powinien brać pod uwagę: treść przepisu techniczno-budowlanego, od którego ma być udzielone odstępstwo, warunki lokalne, takie jak kształt i wymiary nieruchomości na której ma być realizowany obiekt budowlany, położenie względem działek sąsiednich, ukształtowanie terenu, jej stan zagospodarowania i terenów sąsiadujących, lokalizację, tj. czy ma zostać ona usytuowana w ścisłym centrum miasta, czy też na jego obrzeżach, a także jej gospodarcze i środowiskowe znaczenie dla kraju, miasta lub regionu. Ponadto organy muszą przy tym mieć na uwadze, że stosownie do treści art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, do której wykaże swoje prawo do dysponowania nią na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodność ta polega zaś, m.in., na poszanowaniu występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Wymóg zapewnienia poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich dotyczy bowiem wszystkich postępowań określonych w Prawie budowlanym⁴¹¹. Organ udzielając więc zgodę na odstępstwo powinien zbadać, czy modyfikacja warunków technicznych jest obiektywnie potrzebna dla realizacji danego zamierzenia budowlanego, a także czy zarazem chroni interes publiczny, uwzględniony istotnymi względami społecznymi oraz interes osób trzecich⁴¹².

Ustawodawca uznał, że jeżeli odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko lub nieruchomości sąsiednie, to w myśl art. 9 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego wymogiem organu administracji architektoniczno-budowlanej jest dołączenie do wniosku o takie odstępstwo projektu zagospodarowania tych nieruchomości uwzględniającego zarówno istniejącą jak i projektowaną zabudowę. Zdaniem T. Asmana i Z. Niewiadomskiego regulację tę należy rozumieć przede wszystkim jako nałożenie na inwestora obowiązku dokonania szczegółowej analizy wpływu odstępstwa na środowisko lub nieruchomości sąsiednie. W przypadku ustalenia w wyniku dokonanej analizy, że odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko lub nieruchomości sąsiednie - do wniosku o odstępstwo należy dołączyć projekt zagospodarowania nieruchomości inwestora, uwzględniający również nieruchomości sąsiednie z naniesioną istniejącą i projektowaną zabudową. Unormowanie to - według tych autorów - ma zatem ścisły

⁴¹¹ Por.: wyrok NSA z dnia 18 luty 2013 r., sygn. akt II OSK 896/12, CBOSA.

⁴¹² Por.: W. Piątek (w:), A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014, s. 144.

związek z zasadą "poszanowania" uzasadnionego interesu osób trzecich, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, ponieważ wprowadza materialnoprawną podstawę do uwzględnienia ochrony osób trzecich, mających tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich, na które może się rozciągnąć obszar oddziaływania projektowanej inwestycji budowlanej⁴¹³. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 853/11⁴¹⁴. WSA stwierdził, że „złożenie wniosku, o jakim mowa w art. 9 ust. 3 Prawa budowlanego o odstąpienie od warunków techniczno-budowlanych, może w okolicznościach konkretnej sprawy wiązać się z koniecznością przedstawienia dość szczegółowych rozwiązań technicznych w zakresie planowanych odstępień, tak by organ, dokonujący jego oceny, mógł uwzględnić również konieczność ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich”. O słuszności tej tezy świadczy także treść art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego, który stanowi, że organ udziela lub odmawia zgody na odstępstwo, a tym samym wskazuje, iż postanowienie wydane w oparciu o ten przepis nie powinno być tylko automatycznym wyrażeniem zgody na odstępstwo, ale jego wydanie musi być poprzedzone dogłębną i wszechstronną analizą wniosku o wyrażenie zgody na odstępstwo, pod kątem reguł zawartych w art. 9 ust. 1, jak i nakazów wynikających z art. 5 tej ustawy. Taki pogląd został również wyrażony w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 listopada 2008 r., II SA/Kr 922/08⁴¹⁵.

W uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 905/07 Naczelny Sąd Administracyjny⁴¹⁶ wskazał, że bezsprzecznie na etapie postępowania zmierzającego do wydania postanowienia o udzieleniu zgody na odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych organ zobligowany jest mieć na względzie ochronę interesów osób trzecich, ale tylko w zakresie, w jakim wiąże się to z dopuszczalnym odstępstwem od tych warunków. Jednakże osoby trzecie będą mogły kwestionować przesłanki dotyczące zasadności udzielenia odstępstwa, a zatem bronić swoich interesów w tym zakresie dopiero w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę takiej inwestycji⁴¹⁷. Można więc uznać – tak jak to uczynił NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 689/06⁴¹⁸ – że takie postanowienie jedynie kształtuje dla inwestora swoistego rodzaju uprawnienie przejawiające się w możliwości ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę dla tego typu inwestycji, a nie rozstrzygające

⁴¹³ T. Asman, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 164-165.

⁴¹⁴ CBOSA.

⁴¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2008 r., II SA/Kr 922/08, CBOSA.

⁴¹⁶ CBOSA.

⁴¹⁷ Ibidem.

⁴¹⁸ CBOSA.

o udzieleniu tego pozwolenia. Pomimo tego, postanowienia wydanego na podstawie ww. przepisów nie można traktować jako merytorycznie odrębnego od postępowania zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę⁴¹⁹. Tym bardziej, że zgodnie z poglądem jaki zaprezentował NSA w wyroku z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 905/07, jeżeli jest ono wydawane w ramach ubiegania się przez inwestora o pozwolenie na budowę i nie służy na nie zażalenie, to zgodnie z art. 142 k.p.a. będzie podlegało zaskarżeniu w odwołaniu od tej decyzji, gdyż to ona kończy postępowanie, rozstrzygając jednocześnie o istocie sprawy, w tym także w kwestii odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych⁴²⁰. Należy także zauważyć, iż przepisy ustawy - Prawo budowlane⁴²¹ zawierają szczególną regulację przewidującą możliwość uzależnienia przez sąd administracyjny wstrzymania wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę w całości lub części od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie ewentualnych roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji (szkód, jakie mogą powstać w związku z wstrzymaniem wykonania pozwolenia na budowę) Instytucja ta według poglądu wyrażonego w postanowieniu WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2009 r., II SA/Po 822/08, stanowi środek, którego celem jest wyeliminowanie skarg składanych wyłącznie z zamiarem opóźnienia realizacji zamierzenia budowlanego, gdyż postanowienie wstrzymujące wykonanie pozwolenia na budowę może stanowić dużą dolegliwość przede wszystkim dla inwestora, mogącą spowodować większą szkodę niż ta, jaka może wyniknąć z kontynuowania robót budowlanych prowadzonych na podstawie zaskarżonej decyzji⁴²². Wprawdzie instytucja ta służy ochronie inwestora, ale jednocześnie wprowadza ograniczenie swobody skarżącego, którym najczęściej jest osoba trzecia. Jeżeli osoba trzecia nie posiada wystarczających środków finansowych na złożenie kaucji, wówczas nie może skutecznie wnioskować o wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę, które narusza jego interesy prawne⁴²³. Przy czym, w ramach rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej przez wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę sąd administracyjny nie ocenia prawidłowości wydania tej decyzji w aspekcie jej zgodności z prawem, ale to, czy jej wykonanie - jeszcze przed prawomocnym jej skontrolowaniem - może doprowadzić do sytuacji, zagrażających chronionym dobrom skarżącego.

⁴¹⁹ Ibidem.

⁴²⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 905/07, LEX nr 485010, wyroki NSA z 24 marca 2000 r. sygn. akt IV SA 1940/99, 14 maja 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 1719/99, 25 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 905/07, 17 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1714/08, 26 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 529/11, 5 lipca 2012 r. sygn. akt II OSK 683/11;

⁴²¹ Art. 35a ust. 1-4 Prawa budowlanego.

⁴²² Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2009 r., II SA/Po 822/08, CBOSA.

⁴²³ Por.: M. Błazewski: Zasada ochrony..., s. 53.

Uzależnienie zatem wstrzymania wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu tego wstrzymania możliwe jest zarówno na wniosek, jak i z urzędu. W tym zakresie właściwy miejscowo sąd administracyjny wydaje postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten powinien określić wysokość kaucji, biorąc pod uwagę rozmiar zamierzenia budowlanego i skutki finansowe wstrzymania realizacji obiektu budowlanego⁴²⁴. W sytuacji uznania skargi za słuszną w całości lub w części kaucja, zgodnie z art. 35a ust. 2 Prawa budowlanego, podlega zwrotowi skarżącemu. Natomiast w przypadku oddalenia skargi kaucję przeznacza się na zaspokojenie roszczeń inwestora. Czas, który upłynął pomiędzy wstrzymaniem wykonania decyzji a wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie przed sądem, wiąże się z wyrządzeniem inwestorowi określonej szkody majątkowej, a zatem kaucja powinna zaspokoić jego roszczenia. Należy jednak zaznaczyć, że kaucja jest jedynie zabezpieczeniem i chcąc z tego zabezpieczenia skorzystać inwestor będzie musiał albo dojść do porozumienia ze skarżącym, co do jego odpowiedzialności za ww. szkodę, albo wygrać proces o odszkodowanie, które podlegać będzie zaspokojeniu właśnie z kaucji. Jednocześnie nie można również wykluczyć dochodzenia przez inwestora od skarżącego /osoby trzeciej/ odszkodowania na zasadach ogólnych przed sądem powszechnym⁴²⁵.

2.2. Strona postępowania w sprawie pozwolenia na budowę

Zdaniem J. Siegień, osoby trzecie mogą samodzielnie chronić swoje interesy prawne w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, gdyż mogą posiadać status strony w tym postępowaniu. Według cytowanego autora status ten jest ustalany na podstawie interesu prawnego, wyrażonego w konkretnej normie prawnej⁴²⁶. Ustawodawca nowelizacją ustawy - Prawo budowlane z dnia 27 marca 2003 r. ograniczył krąg osób trzecich, których interesy podlegają ochronie w sprawie o wydanie pozwolenia budowlanego do właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego). Przy czym, aby można było mówić, że osoba trzecia jest stroną takiego postępowania, wymagane jest jednoczesne spełnienie obu elementów tej konstrukcji, a mianowicie: podmiotowego (inwestor, właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości) oraz przedmiotowego, ograniczającego położenie

⁴²⁴ A. Ostrowska (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2012, s. 346.

⁴²⁵ A. Kosicki, op. cit., s. 398-399.

⁴²⁶ Por.: J. Siegień: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003, s. 208.

nieruchomości do obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego. Wyrazem interesu prawnego tych podmiotów jest zatem możliwość zastosowania przepisów prawa materialnego w związku z pozostawianiem ich nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Dlatego też według S. Serafina każde umocowanie w prawie ograniczenie sposobu zagospodarowania takiej nieruchomości w tym jej zabudowy, będące wynikiem oddziaływania planowanego obiektu budowlanego sprawia, że jej właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca uzyskują przymiot strony w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę takiego obiektu⁴²⁷.

Powyższa zmiana art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego miała na celu ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w tym postępowaniu, a w rezultacie jego uproszczenie oraz przyspieszenie bowiem w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji (tj. do 11 lipca 2003 r.) w postępowaniu dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę, co do zasady interes prawny miał każdy sąsiad nieruchomości objętej wnioskiem o udzielenie pozwolenia, niezależnie od tego czy zamierzenie inwestycyjne mogło w jakikolwiek sposób oddziaływać na jego nieruchomość⁴²⁸. Temu samemu miał także służyć wprowadzony tą samą ustawą przepis art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, iż w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę nie stosuje się art. 31 k.p.a., który pozwala organizacji społecznej wnieść żądanie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu na prawach strony, a zobowiązuje organ administracji publicznej do uwzględnienia tego żądania, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji oraz interesem społecznym.

Z punktu widzenia prawnej ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w sprawie o pozwolenie na budowę w pierwszej kolejności istotne znaczenie ma wyjaśnienie pojęcia „nieruchomości” użytego przez ustawodawcę w treści art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Jest to bowiem istotne z punktu widzenia zakresu prawnej ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, ponieważ wyznacza granice ich możliwych działań nie tylko w znaczeniu przestrzennym, ale również w kontekście praw podmiotowych właścicieli. Pojęcie to w tej ustawie nie zostało zdefiniowane. Należy zatem w drodze wykładni systemowej odwołać się do definicji tego pojęcia zawartej w Kodeksie cywilnym. Zgodnie z treścią art. 46 kc nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak także budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntów przedmiot własności. Przepis ten

⁴²⁷ Por.: S. Serafin: *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 269.

⁴²⁸ Por.: T. Asman, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 82.

wskazuje na istnienie trzech różnych rodzajów nieruchomości: gruntowych, budynkowych i lokalowych.

Nieruchomością gruntową jest część powierzchni ziemskiej, która stanowi odrębny przedmiot własności. Zgodnie z zasadą *superficies solo cedit* jej części składowe stanowią budynki, ich części i inne urządzenia z gruntem połączone. Zatem nieruchomość gruntowa może być zarówno zabudowana, jak i niezabudowana. Jej granice wyznaczają linie znajdujące się na powierzchni ustalone umową pomiędzy właścicielami gruntów sąsiednich albo w postępowaniu rozgraniczeniowym - administracyjnym lub sądowym. Własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Wyodrębnienie części powierzchni ziemskiej może nastąpić nie tylko przez wytyczenie wyraźnych granic na gruncie, ale również w sposób prawny, poprzez ujawnienie nieruchomości w księdze wieczystej⁴²⁹. Stanowiące bowiem własność tej samej osoby oraz graniczące ze sobą działki gruntu objęte oddzielnymi księgami wieczystymi są odrębnymi nieruchomościami w rozumieniu art. 46 § 1 kc⁴³⁰. Najmniejszą natomiast jednostką powierzchniową nieruchomości gruntowej na potrzeby ewidencji gruntów (katastru nieruchomości) jest działka ewidencyjna, przez którą należy rozumieć ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych⁴³¹. Takie pojmowanie pojęcia nieruchomości sąsiedniej jest powszechnie przyjęte na tle przepisów Kodeksu cywilnego, a ściślej jego art. 140 i 144, obejmującego zakaz ujemnego oddziaływania na cudzą nieruchomość w drodze tzw. immisji pośrednich. Należy to zaakceptować również przy wykładni pojęcia interesów osób trzecich w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴³².

Nieruchomość budynkowa lub lokalowa stanowi odrębny od nieruchomości przedmiot tylko wtedy, gdy przepisy szczególne zawierają uregulowania wprowadzające odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. W Kodeksie cywilnym nieruchomości budynkowe kreują przepisy odnoszące się do użytkowania wieczystego, w szczególności art. 235 § 1, a także przepisy odnoszące się do użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne (art. 272 kc). Istnienie zaś nieruchomości lokalowych przewiduje ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁴³³. Według S. Rudnickiego, nieruchomość lokalowa może znajdować się w budynku

⁴²⁹ Szerzej na ten temat: S. Rudnicki (w:) Dmowski, Rudnicki, Komentarz KC 2001, s. 143 i nast.;

⁴³⁰ Por.: postanowienie SN z 30 października 2003 r., sygn. akt IV CK 114/02, OSNC Nr 12/2004, poz. 201.

⁴³¹ Zob.: § 9 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r. nr 38, poz. 454). Należy również zauważyć, że działka ewidencyjna jest wyróżniana przez jej numer, który ma postać liczby naturalnej.

⁴³² Por.: wyrok NSA z dnia 13 października 2003r., sygn. akt IV SA 456-458/2002, LexPolonica.

⁴³³ Dz. U. z 2000 r. nr 80, poz. 903, ze zm.

będącym częścią składową nieruchomości gruntowej, a także w budynku będącym odrębną nieruchomością. Należy tylko podkreślić, że *ex lege* właścicielowi nieruchomości lokalowej przysługuje, jako prawo związane udział w nieruchomości wspólnej, w skład której wchodzi grunt (prawo do nieruchomości gruntowej), na którym budynek jest posadowiony⁴³⁴. Użyte zatem w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego określenie powinno być w mojej ocenie rozumiane szeroko, tj. w odniesieniu do wszystkich funkcjonujących w obrocie prawnym rodzajów nieruchomości.

Po zmianie stanu prawnego, tj. po 11 lipca 2003 r. zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie zakreśliły się dwa odmienne poglądy odnośnie relacji art. 28 k.p.a. i art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z pierwszym z nich art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a., a zatem wyłącza on stosowanie tego przepisu, jak również jest bardziej restrykcyjny (ograniczający prawa obywatelskie), niż powołany wyżej przepis k.p.a. i w związku z tym jego stosowanie nie może być interpretowane rozszerzająco⁴³⁵. Wyjątek od tej zasady określony został jedynie w art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego, dodanym do ustawy w 2008 r. z mocą obowiązującą od dnia 15 listopada 2008 r., z którego wynika, że uregulowania zawartego w art. 28 ust. 2 tej ustawy nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami 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.

Według drugiego z poglądów art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 28 k.p.a. (każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek), jednak nie powoduje to wyłączenia jego stosowania w zakresie ustalania stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Wzajemna relacja między obu regulacjami jest bowiem tego rodzaju, że pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 28 k.p.a., zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę do inwestora i właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, co oznacza jednak, że w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę stronami,

⁴³⁴ Por.: S. Rudnicki, w: Dmowski, Rudnicki, Komentarz KC 2001, s. 145 i nast. i cyt. tam literatura, a także uchw. SN z 29.12.1995 r. (III CZP 181/95, OSNC 1996, Nr 4, poz. 50).

⁴³⁵ Patrz: R. Dziwiński, P. Ziemiński: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2005, s. 142; wyrok NSA z 30 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1366/11, CBOSA; wyrok NSA z 8 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 302/06, CBOSA; wyrok NSA z 16 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 339/06, LEX nr 339467.

w rozumieniu art. 28 k.p.a., są osoby wymienione w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Treść zaś określenia „stronami”, użytego w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, wypełnia przepis art. 28 k.p.a., z tym że art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zawęża treść tego określenia do osób wymienionych w tym przepisie, gdyż postępowanie to dotyczy ich interesu prawnego lub obowiązku⁴³⁶. Pogląd ten w pełni podzielam. Poza tym należy także zaznaczyć, iż przyjęcie rozumienia art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zgodnie z pierwszym z omówionych stanowisk spowodowałoby bezprawne ograniczenie innym podmiotom przysługujących im z mocy Konstytucji RP praw oraz wolności, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, art. 32 Konstytucji RP mówiącym o prawie do równego traktowania wszystkich przez władze publiczne, a także art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazującym zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Skoro więc art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zawęża krąg osób trzecich, które mogą brać udział w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę nie tylko do właścicieli, użytkowników wieczystych, ale także zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, to należy wyjaśnić jakie podmioty pod tym pojęciem można rozumieć, gdyż w przypadku osoby właściciela, jak i użytkownika wieczystego status osób legitymujących się którymkolwiek z tych praw zostały jasno uregulowane w kodeksie cywilnym (właściciela - w art. 140 i nast. kc, użytkownika wieczystego - w art. 232 - 243 kc). Warto też odpowiedzieć na pytanie, czy status ten będzie także przysługiwał przykładowo zarządowi wspólnoty mieszkaniowej, czy też podmiotom mającym inne, niż wskazane w tym przepisie prawo do nieruchomości, tj. podmiotom faktycznie posiadającym nieruchomość lub posiadającym ją na zasadzie stosunków o charakterze obligacyjnym (np. najem, czy dzierżawa).

Powołując się na brzmienie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, szczególnie w związku z art. 3 pkt 11 tej ustawy część doktryny⁴³⁷ i orzecznictwa⁴³⁸ uważa, że zarządcą jest wyłącznie podmiot sprawujący „trwały zarząd” w rozumieniu art. 43 - 50 ugn, w imieniu którego działają osoby reprezentujące ten podmiot jako organy lub na podstawie udzielonych pełnomocnictw⁴³⁹.

⁴³⁶ Por.: wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt. II OSK 208/06, wyrok WSA w Opolu z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Op 454/09; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2685/12; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1859/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1243/14; wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 754/18 CBOSA.

⁴³⁷ Por.: A. Ostrowska: Pozwolenie na budowę, Warszawa 2009, s. 195-196.

⁴³⁸ wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 206/06, LEX nr 344079.

⁴³⁹ Trwały zarząd jest prawną formą władania nieruchomością przez państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne (ministerstwa, urzędy, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe i inne), a oddanie nieruchomości w trwały zarząd następuje w drodze decyzji właściwego organu na wniosek zainteresowanej jednostki na czas

Zdaniem zwolenników tego poglądu zarówno art. 28 ust. 2 jak i art. 3 pkt 11 zawiera określenie „zarząd” bez wskazania, o jaki zarząd chodzi, a tym samym w świetle wykładni językowej oraz celowościowej tych przepisów nie ma racjonalnego uzasadnienia dla nadawania szerszego znaczenia temu określeniu.

Pozostała część zarówno doktryny, jak i orzecznictwa wyraża jednak pogląd, który w pełni podzielam, że oprócz podmiotów sprawujących „trwały zarząd” w rozumieniu art. 43 - 50 ugn za zarządców nieruchomości w rozumieniu art. 28 ust 2 Prawa budowlanego, należy uznać również niektóre inne podmioty. Mogą to być podmioty, na rzecz których ustanowiono prawo użytkowania nieruchomości (ograniczone prawo rzeczowe) na podstawie przepisów kc, ponieważ do ochrony praw rzeczowych ograniczonych, w tym także do użytkowania, zgodnie z art. 251 kc stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności, a własność i inne prawa majątkowe, do których niewątpliwie zalicza się prawo użytkowania, stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej⁴⁴⁰, czy też gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, zarządzająca budynkiem w następstwie decyzji o oddaniu budynku w zarząd, wydanej na podstawie art. 25 ust. 2 (art. 18 ust. 2) prawa lokalowego⁴⁴¹. W orzecznictwie przyjmuje się też, że w przypadku wspólnoty mieszkaniowej za zarządcę uznaje się jej zarząd, który ją reprezentuje, o ile inwestycja oddziałuje na należącą do niej nieruchomość wspólną⁴⁴². Interes wszystkich członków wspólnoty jest bowiem interesem utworzonej przez nich wspólnoty⁴⁴³. Właściciel lokalu może legitymować się przymiotem strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jeżeli wykaże, że jego lokal znajduje się w zindywidualizowanym obszarze oddziaływania projektowanej inwestycji, co wiąże się ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, który ogranicza swobodę korzystania z niego⁴⁴⁴. Z podobną sytuacją będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy osoba trzecia będzie legitymowała się spółdzielczym własnościowym lub lokatorskim prawem do lokalu, bądź też własnością do lokalu, który stanowi odrębny od gruntu

oznaczony lub nieoznaczony. Taka jednostka zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 2 ugn ma bowiem prawo za zgodą organu nadzorującego do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do jej zabudowy, a także odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego znajdującego się na tej nieruchomości.

⁴⁴⁰ por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., II OSK 1510/06, LEX nr 347969).

⁴⁴¹ Por.: Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1035/08, CBOSA.

⁴⁴² por.: wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 583/12, wyrok z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt II OSK 856/06, CBOSA.

⁴⁴³ Por.: wyrok NSA z 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2266/13, wyrok NSA z 16 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3101/14

⁴⁴⁴ Por.: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1648/06, Lex 425329; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 1750/07, Lex 499943.

przedmiot własności bez względu na to, czy jest on członkiem spółdzielni⁴⁴⁵. Poza tym, wydanie decyzji pozwalającej na budowę może mieć wpływ na sytuację prawną właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości władnącej przez pozbawienie – w wyniku wydania pozwolenia na budowę – prawa do korzystania z przysługującej mu na mocy art. 285 § 1 kc służebności gruntowej, która została ustanowiona na rzecz jego nieruchomości objętej wnioskiem o pozwolenie na budowę⁴⁴⁶. W orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, że również właściciel sieci elektroenergetycznej przebiegającej przez nieruchomość (grunt), na której zaprojektowano określone zamierzenie budowlane może w okolicznościach konkretnej sprawy być uznany za stronę w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż zaprojektowany obiekt budowlany z uwagi na znaczne zbliżenie z tą siecią może wprowadzać ograniczenia w korzystaniu z niej przez właściciela, tym samym naruszać jego uzasadnione interesy (art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego)⁴⁴⁷.

Doktryna i orzecznictwo przyjmuje jednolicie, że z pojęcia „zarządca nieruchomości” wyklucza się natomiast zarząd rozumiany jako organ osób prawnych czyli spółek prawa handlowego, spółdzielni, fundacji czy też ułomnych osób prawnych takich jak wspólnota mieszkaniowa. To samo dotyczy zarządców nieruchomości, którzy w myśl art. 184 ust. 2 ugn sprawują zarząd nieruchomością na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Przepis ten nie wyposaża bowiem zarządcy nieruchomości w prawa podmiotowe podlegające ochronie na gruncie przepisów dotyczących wykonywania robót budowlanych na terenie administrowanej przez niego nieruchomości. Dlatego też taki zarządca, to w istocie administrator, a nie podmiot będący nośnikiem prawa do bycia stroną. Osoby te nie mogą brać udziału w charakterze strony w postępowaniach o pozwolenie na budowę tylko w charakterze pełnomocników właścicieli nieruchomości, którymi zarządzają⁴⁴⁸.

Należy też zaznaczyć, że za zarządcę w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego można uznać również zarządcę drogi, tj. organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy,

⁴⁴⁵ Por.: NSA w wyrokach: z dnia 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1255/09, z dnia 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1216/09 oraz z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 694/10 - wszystkie CBOSA; Podobnie: A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz: Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych, (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Proces inwestycji budowlanych, Warszawa 2015, s. 51-52.

⁴⁴⁶ por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., VII SA/Wa 213/12, LEX nr 1225811.

⁴⁴⁷ Por.: Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1446/13, CBOSA.

⁴⁴⁸ Tak w: A. Kosicki, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2015, s. 295-296; wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt II OSK 930/12 (CBOSA).

przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg⁴⁴⁹. Natomiast budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu⁴⁵⁰.

W literaturze i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, iż podmiot wykazujący się prawem obligacyjnym do nieruchomości (np. dzierżaw lub najem) nie jest podmiotem, któremu przysługuje prawo do obrony swoich interesów w postępowaniu dotyczącym udzielenia pozwolenia na budowę, ponieważ posiada on jedynie prawa zależne od podmiotu będącego właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości wynikające ze stosunku zobowiązaniowego, a zatem może on domagać się respektowania jego praw cywilnych, chronionych na gruncie regulacji cywilnoprawnych dotyczących zobowiązań, tylko od właściciela nieruchomości, a nie od organów administracji publicznej⁴⁵¹.

Moim zdaniem, nie można z tym poglądem się zgodzić. Nie można bowiem wykluczyć, że osoba trzecia będąca dzierżawcą lub najemcą określonej nieruchomości może zostać uznana za stronę postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Sytuacja taka wystąpi, gdy zakres uprawnień takiej osoby wynikających z umowy najmu lub dzierżawy będzie odpowiadał określonemu w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego prawu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, bądź też właściciel lub użytkownik wieczysty przekazał w ww. umowie wynajmującemu /dzierżawcy/ prawo do korzystania z wynajmowanej /dzierżawionej/ nieruchomości jak właściciel, gdyż o treści określonych w umowie uprawnień i warunków decydują wyłącznie same strony, a nie organy wydające pozwolenia na budowę i to z ich woli następuje zawarcie umowy. Natomiast ocena treści tych umów, w tym zakresie praw przekazanych dla dzierżawcy (najemcy) przez wydzierżawiającego (najemcę) może dokonać tylko sąd powszechny.

Za słusznością powyższej tezy przemawia także treść art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującego równą dla wszystkich ochronę prawną własności i innych praw majątkowych, do których bez wątpienia należy zarówno najem, jak i dzierżawa. Pogląd taki został też wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02⁴⁵². W innym zaś wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą tej gwarancji jest

⁴⁴⁹ Art. 19 ust. 1 udp.

⁴⁵⁰ Art. 8 ust. 2 udp.

⁴⁵¹ Por.: A. Ostrowska (w:), pod red. A. Glinieckiego: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2012, s. 196; wyrok WSA w Poznaniu z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 123/11, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 321/06, CBOSA.

⁴⁵² OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97; Podobnie: B. Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 330.

to, że ochrona własności oraz innych praw majątkowych nie może być różnicowana zależnie od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości, zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie budowy, jak i w jej trakcie oraz po zakończeniu robót budowlanych⁴⁵³.

Należy też odpowiedzieć na pytanie, czy status ten będzie przysługiwał podmiotom posiadającym nieruchomość położoną w obszarze oddziaływania obiektu. W tej kwestii został zaprezentowany pogląd, że sam fakt posiadania nieruchomości nie wiąże się z prawem posiadacza do korzystania z pełni uprawnień właścicielskich, gdyż wprowadzie jako posiadacz samoistny działa on jak właściciel, ale tym właścicielem nie jest, ponieważ nie dysponuje np. prawem do rozporządzania nieruchomością, a zatem nie może chronić swoich interesów w postępowaniu w sprawie pozwolenia budowlanego. Poza tym, posiadanie samoistne, tak jak posiadanie zależne jest stanem faktycznym, a nie stanem prawnym⁴⁵⁴.

Zgodnie z poglądem, jaki powszechnie jest prezentowany w literaturze przedmiotu, posiadaczem samoistnym jest ten, kto włada rzeczą jak właściciel. Posiadanie samoistne zachodzi wówczas, gdy posiadacz przez posiadanie, tj. władztwo nad rzeczą, realizuje w stosunku do niej uprawnienia, które przysługują właścicielowi, zgodnie z treścią art. 140 kc⁴⁵⁵. Posiadacz taki używa więc rzeczy, pobiera z niej pożytki lub inne dochody, a także dokonuje dyspozycji faktycznych. Przy czym, kwestią obojętną jest to, czy posiadacz jest faktycznie właścicielem, czy np. złodziejem. Najważniejsze jest więc, aby posiadacz władał rzeczą jak właściciel⁴⁵⁶.

Nieprzyznanie posiadaczowi samoistnemu nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu przymiotu strony w sprawie o pozwolenie na budowę prowadziłoby zatem do absurdalnej sytuacji pozbawienia ochrony prawnej także podmiotu, którego uzasadniony interes jest interesem zbliżonym, a nawet tożsamym z interesem właściciela nieruchomości. Nie można a priori wykluczyć innych podmiotów uprawnionych z tytułu legitymowania się posiadaniem samoistnym, jeśli zamierzenie inwestycyjne inwestora

⁴⁵³ Por. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, www.trybunal.gov.pl oraz wspomniany wyżej Komentarz Lex Polonica nr 3916025.

⁴⁵⁴ Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 480/10, CBOSA; A. Ostrowska (w:), pod red. A. Glinieckiego: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2012, s. 196.

⁴⁵⁵ E. Gniewek: Prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 272-273; J. Ignatowicz: Prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 325; J. Gołaczyński: Prawo rzeczowe, (w:) E. Gniewek (red.), System Prawa Prywatnego, Warszawa 2013 r., s. 76-77.

⁴⁵⁶ J. Gołaczyński: op. cit., s. 76.

może wpływać na sferę ich uprawnień związanych z korzystaniem i zagospodarowaniem nieruchomości. Niemniej jednak w każdej tego typu sprawie o przymocie strony posiadacza samoistnego będą decydowały okoliczności konkretnej sprawy związane z rodzajem, rozmiarem i zakresem oddziaływania zamierzonej inwestycji na nieruchomości znajdujące się w jego władaniu jak i posiadaniem uzasadnionego interesu w rozumieniu Prawa budowlanego.

Posiadaczem zależnym jest zaś zwykle władztwo na cudzą rzecz, które wywodzi się ze stosunku prawnego, który daje posiadaczowi pewne, ściśle określone uprawnienia do rzeczy. Przepis art. 336 kc wymienia przykładowo, że zakres władztwa faktycznego nad rzeczą może odpowiadać uprawnieniom użytkownika, zastawnika, najemcy, dzierżawcy, ale nie właściciela. Przy czym zakres władztwa jest zawsze ograniczony zakresem uprawnień wynikających z określonego stosunku prawnego⁴⁵⁷. Posiadaczem zależnym można być zatem w zakresie każdego prawa, z którym łączy się władza nad cudzą rzeczą⁴⁵⁸.

Jeżeli więc określone zamierzenie inwestycyjne może w jakikolwiek sposób wpływać na sferę wywodzących się z określonego stosunku prawnego uprawnień posiadacza zależnego wiążących się z możliwością korzystania i zagospodarowania z nieruchomości władającej, to nie można wykluczyć, że taki posiadacz może zostać uznany za stronę w postępowaniu o udzielenie pozwolenia budowlanego. Poza tym, należy również zauważyć, że wprowadzenie posiadanie (samoistne i zależne) nie jest prawem podmiotowym tylko stanem faktycznym, jednakże z mocy przepisów art. 342-347 kc objęte zostało ochroną prawną w zakresie jego nienaruszalności i trwałości. Natomiast ww. przepisy zakazują naruszania posiadania przez osoby trzecie oraz przyznają posiadaczowi ochronę prawną. Oznacza to, że postępowanie administracyjne, którego przedmiotem jest udzielenie pozwolenia na budowę określonej inwestycji mogącej jednocześnie, potencjalnie naruszyć posiadanie, dotyczy bezpośrednio chronionego prawem interesu tego posiadacza, a zatem również i z tego powodu powinien on być uznany za stronę w takim postępowaniu.

Jeżeli również przyjmujemy szeroką interpretację praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą stan faktyczny w postaci posiadania pod względem określonych w kodeksie cywilnym skutków prawnych jest ekspektatywą prawa majątkowego, a więc można posiadanie (zarówno samoistne jak i zależne) zaliczyć do praw majątkowych⁴⁵⁹, to stosownie do brzmienia tego przepisu Konstytucji RP, podobnie jak inne

⁴⁵⁷ Ibidem, s. 77.

⁴⁵⁸ J. Ignatowicz, op. cit., s. 328-329.

⁴⁵⁹ S. Rudnicki: Mienie (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 194-195.

prawa majątkowe, powinno podlegać równej ochronie. Jak już bowiem wskazano wcześniej, istotą tej gwarancji jest to, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana zależnie od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości.

Należy również wyjaśnić, jaki jest przedmiotowy zakres ochrony „uzasadnionych interesów osób trzecich”. W tym temacie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie również istnieją dwa różne poglądy. Pierwszy z nich stanowi, że o naruszeniu uzasadnionych interesów osób trzecich można mówić jedynie wtedy, gdy naruszone zostały w tym względzie konkretne przepisy materialnego prawa administracyjnego mające zastosowanie w budownictwie, tj. przepisy ustawy prawo budowlane jak i przepisy wykonawcze do tej ustawy ze szczególnym uwzględnieniem norm techniczno–budowlanych, przepisy zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony zdrowia, ochrony przeciwpożarowej, planowania i zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1236/10⁴⁶⁰. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził: „W postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, obowiązkiem organów administracji jest zbadanie, czy w wyniku realizacji inwestycji dojść może do naruszenia interesów osób trzecich, ale wyłącznie w zakresie ewentualnego naruszenia norm ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2000 nr 106 poz. 1126 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. nr 75 poz. 690 ze zm.). Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę /bądź decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych/ nie wykazuje żadnej sprzeczności z powyższymi wymogami, to spowodowane realizacją inwestycji dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające uzasadnione interesy osób trzecich”⁴⁶¹.

Zwolennikiem tego poglądu jest A. Ostrowska. O jego słuszności, jej zdaniem, świadczy wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r. definicji legalnej „obszaru oddziaływania obiektu”. Zdaniem tej autorki jeżeli dokonując tego zabiegu legislacyjnego zamiarem ustawodawcy było usprawnienie i przyspieszenie procesu uzyskania pozwolenia na budowę poprzez oparcie uzasadnionych interesów osób trzecich

⁴⁶⁰ CBOSA.

⁴⁶¹ Por.: wyroki NSA z dnia: 25 września 2007 r. II OSK 1241/06; 9 stycznia 2009 r. II OSK 1748/07; 28 kwietnia 2009 r. II OSK 12/08; 26 lutego 2013 r. II OSK 2011/11; 22 stycznia 2015 r. II OSK 1504/13; 21 maja 2015 r. II OSK 2562/13; 5 stycznia 2016 r. II OSK 1062/14; z 25 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2352/16; z 5 grudnia 2017 r., II OSK 736/19; 3 lipca 2019 r., II OSK 2146/17 – CBOSA.

wyłącznie na normach materialnego prawa administracyjnego, to szeroka interpretacja, przynajmniej im ochronę także na podstawie np. przepisów Kodeksu cywilnego, byłaby sprzeczna z zasadami logiki⁴⁶². Ponadto, według A. Ostrowskiej „podmiot, który odczuwa negatywne oddziaływania związane z przeprowadzeniem w sąsiedztwie jego nieruchomości inwestycji budowlanej, nie jest pozbawiony ochrony prawnej, ma bowiem do dyspozycji szereg argumentów prawnych, z których może skorzystać w drodze powództwa do sądu powszechnego”⁴⁶³.

Drugi pogląd zakłada, że „interes osób trzecich” to interes prawny chroniony nie tylko przepisami prawa administracyjnego, ale także przepisami prawa cywilnego. Tego typu pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2008 r. sygn. akt II OSK 1955/06⁴⁶⁴. Zdaniem Sądu: „Pomimo, iż przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez organ architektoniczno-budowlany jest pozwolenie na budowę a więc rozstrzygnięcie /decyzją administracyjną/ należące do typowych zagadnień z dziedziny prawa administracyjnego materialnego, to jednak unormowań prawnych co do możliwości i warunków udzielenia pozwolenia na budowę obiektu budowlanego względem granicy nieruchomości stanowiącej własność innej osoby niż inwestor należy poszukiwać zarówno w przepisach prawa administracyjnego /ustawy Prawo budowlane/, jak i w przepisach prawa cywilnego /prawa sąsiedzkiego/. Organ administracji architektoniczno-budowlanej rozpoznający sprawę o udzielenie pozwolenia na budowę mając na uwadze, iż w myśl art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego należy zapewnić ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a w tym właściciela sąsiedniej nieruchomości, względem granicy, której ma powstać obiekt budowlany, powinien więc rozważyć ją w szczególności świetle przepisów art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego, zawartych w Księdze drugiej - Własność i inne prawa rzeczowe. Przepis art. 140 kc. określa treść własności stanowiąc, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Treść tych przepisów wskazuje wprawdzie na to, iż nie ma bezwzględnie zakazu budowy przy granicy nieruchomości sąsiedniej jak też warunku uzyskania na taką budowę zgody sąsiada, a także zbliżenia obiektu do granicy, jednakże nie oznacza to, że orzekający w sprawie organ administracji publicznej w sposób dowolny rozstrzyga o pozwoleniu na budowę, albo że jest związany wyłącznie przepisami warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki

⁴⁶² A. Ostrowska: Pozwolenie..., s. 274-275.

⁴⁶³ Ibidem.

⁴⁶⁴ CBOSA.

i ich usytuowanie, zaś tylko od woli inwestora /i jego optymalnych interesów/ zależy określenie usytuowania obiektu i jest ono wiążące dla organu”. Pojęcie uzasadnionego interesu osób trzecich jest zatem szersze i może obejmować, także sytuacje - nie wymienione w prawie budowlanym i mieszczące się np. w art. 140 i 144 kodeksu cywilnego⁴⁶⁵. Za takim kierunkiem wykładni ochrony interesów osób trzecich opowiedział się W. Szwajdler⁴⁶⁶, a aprobująco odniósł się do niego także J. Siegień⁴⁶⁷.

W mojej ocenie zgodzić się należy z drugim z zaprezentowanych poglądów. Przy czym dodatkowo wskazać trzeba, że „uzasadnione interesy osób trzecich” w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę to interesy oparte nie tylko na normach materialnego prawa administracyjnego, ale w pewnego rodzaju sprawach także w powiązaniu z przepisami prawa cywilnego. Ogólnie rzecz biorąc, aby uznać istnienie interesu osoby trzeciej na tym etapie procesu budowlanego konieczne jest wykazanie przez tę osobę, że określona inwestycja budowlana będzie oddziaływała /zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni/ na sąsiednią nieruchomość /np. przez hałas, drgania, zakłócenia elektryczne, zalewanie lub nieprzyjemne zapachy/ i oddziaływanie to związane jest z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem. Dopiero wtedy można uznać, że właścicielowi /użytkownikowi wieczystemu lub zarządcy/ sąsiedniej nieruchomości przysługuje interes prawny w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego do bycia stroną w takim postępowaniu administracyjnym. Przy czym, jak już wcześniej wskazałem, normy Prawa budowlanego wcale nie wykluczają powiązania kwestii oddziaływania obiektu budowlanego z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednią nieruchomość oraz z naruszeniem przysługującym właścicielowi prawa własności nieruchomości. Nawet zatem wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności na sąsiedniej nieruchomości, ale przy uwzględnieniu konkretnych parametrów planowanej inwestycji budowlanej. W system ochrony praw właścicielskich wpisuje się bowiem wyrażona w Prawa budowlanego zasada wolności budowlanej (art. 4), zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z

⁴⁶⁵ Wyrok NSA z 29 listopada 1985 r., sygn. akt II SA 1575/85, MoP – ZT rok 2000, Nr 4, str. 257; Podobnie: wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r. sygn. akt III ARN 73/95; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK1613/11; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1504/13; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1509/17; wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 126/18; wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3491/18; wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1142/19; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 326/19; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 742/20 – wszystkie CBOSA.

⁴⁶⁶ W. Szwajdler, Prawo budowlane i inne teksty prawne, Warszawa 1996, ss. XIX-XXIII.

⁴⁶⁷ J. Siegień, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2000, ss. 100-101.

przepisami. Na gruncie Prawa budowlanego nie można zatem uciec od stwierdzenia, że pozwolenie na budowę nie może naruszać obowiązującego porządku prawnego, w tym przepisów prawa cywilnego.

Poza tym należy zauważyć, że w przypadku pierwszego z poglądów rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, jak i sądów administracyjnych dotyczyły postępowań w sprawie wznowienia lub stwierdzenia nieważności decyzji o udzielenie pozwolenia na budowę bądź też umorzenia postępowanie odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w związku z art. 105 k.p.a., ponieważ osoba trzecia nie mogła zostać uznana za stronę w postępowaniu administracyjnym dotyczącym realizacji inwestycji. Oznacza to, że należące do osób trzecich nieruchomości nie zostały objęte obszarem oddziaływania projektowanych inwestycji, a tym samym nie zostały uznane za strony w tych postępowaniach. Osoby te nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów, tj. przeglądania akt sprawy, składania wniosków, czy też wyjaśnień. Taki stan rzeczy nie może być uznany za konstytucyjne zachowanie praw sąsiedzkich, ponieważ nie dopuszczając osób trzecich jako stron postępowania organy nie spełniają wymogu należytego informowania wynikającego z art. 9 k.p.a.; prawa do składania wniosków dowodowych, gdyż prawo to służy wyłącznie stronie /art. 7 k.p.a./, a także gwałci zasadę budzenia zaufania do organów Państwa /art. 8 k.p.a./.

Ponadto, z analizy orzecznictwa⁴⁶⁸ wynika, że w rozpatrywanych w tych wyrokach sprawach za uzasadniony interes osób trzecich, który podlegał ochronie Sądy uznawały oddziaływania na nieruchomości sąsiednie polegające m.in. na ich zalewaniu, zacienianiu, przenikaniu hałasu, drgań oraz nieprzyjemnych zapachów, pozbawieniu lub ograniczeniu możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej jak i ciepłej, a nawet ograniczeniu dostępu do nieruchomości będącej własnością tych osób. Oznacza to, że objęte ochroną zostały tylko te oddziaływania na nieruchomości sąsiednie, które powstały podczas procesu budowlanego oraz są istotne z punktu widzenia Prawa budowlanego jako prawa publicznego.

Aby można więc było przyjąć, że prawa konstytucyjne osób trzecich rzeczywiście zostały zachowane, niezbędne jest potraktowanie tych osób jako strony postępowania i umożliwienie skorzystania ze wszystkich gwarancji wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, zawarowanych tym Kodeksem dla stron postępowania. Dlatego też w mojej ocenie należy uznać za słuszny drugi z poglądów, ponieważ zapewnia osobom

⁴⁶⁸ Patrz aneks, załącznik nr 3. Ponadto, patrz wyroki zacytowane zarówno w niniejszym punkcie jak i w rozdziale II pkt 3 pt. Obszar oddziaływania obiektu w prawie budowlanym.

trzecim pełną ochronę prawną ich interesów, zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa. Ponadto, trzeba zwrócić uwagę, że ustawodawca nowelą z dnia 27 marca 2003 r. wprowadził również do obecnie obowiązującej ustawy Prawa budowlane przepis art. 28 ust. 3, wyłączając tym samym na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę stosowanie przepisu art. 31 k.p.a. Wskutek tego organizacje społeczne zostały pozbawione uprawnień do uczestnictwa w tym postępowaniu na prawach strony. Organizacje społeczne, tak jak inne podmioty, mogą jednak brać udział w tym postępowaniu na zasadach określonych w art. 28 ust. 2, tj. jeżeli wykażą, że są właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego. W literaturze przedmiotu wskazano, że przyjęte rozwiązanie, stanowiące niewątpliwie wyjątek od ogólnej zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, podyktowane było praktyką nadużywania przyznanych uprawnień przez niektóre organizacje społeczne prowadzącą do powstania zjawisk patologicznych⁴⁶⁹. Poza nagannymi sytuacjami nadużyć ze strony organizacji społecznych wydaje się jednak, że ich udział w niektórych postępowaniach przyczyniał się do brania pod uwagę również interesów szerszej pojętej społeczności.

Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego przepisów art. 28 ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami 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 środowisko⁴⁷⁰. Przymiot strony w takim postępowaniu ustalany będzie więc na zasadach ogólnych, czyli na podstawie art. 28 k.p.a. Oznacza to, że o ile zasadą postępowania w przedmiocie decyzji o pozwoleniu na budowę jest niemożność udziału w nim organizacji społecznych, o tyle legislator dopuścił wyjątek, jakim jest udział organizacji ekologicznej, o której mowa w art. 44 u.u.i.ś. Zgodnie bowiem ze zdaniem pierwszym art. 44 u.u.i.ś. organizacje ekologiczne, które powołują się na swoje cele statutowe i potwierdza to treść statutu, mogą zgłosić swój udział w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa. Warunkiem przesądającym o prawie organizacji ekologicznych do uczestniczenia w wymienionej sprawie na prawach strony jest zatem ustalenie, czy jest to postępowanie wymagające udziału społeczeństwa⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Por.: J. Dessoulavy-Śliwiński (w:) Z. Niewiadomski (red.)... 2009, s. 338.

⁴⁷⁰ Dz.U. z 2006 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁴⁷¹ Wprowadzenie art. 28 ust. 4 do systemu prawa budowlanego wynika z konieczności dostosowania polskiego ustawodawstwa do przepisów unijnych, ponieważ ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie implementuje do krajowego porządku prawnego dyrektywy: Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w

Warto też zaznaczyć, że zgodnie z treścią art. 44 ust. 2 u.u.i.ś. organizacji ekologicznej przysługuje prawo do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ pierwszej instancji, a wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. Organizacji ekologicznej służy również skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 44 ust. 3 u.u.i.ś.).

Należy podkreślić, że zapewnienie osobie trzeciej przymiotu strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę ma na celu umożliwienie jej aktywnej ochrony interesów prawnych. Osoba trzecia ma więc prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń inwestora jak i składania własnych wniosków dowodowych. Prawo do tej ochrony nie jest jednak ograniczone wyłącznie do sytuacji, gdy ze złożonego wniosku inwestora wynika, iż planowana inwestycja budowlana jest niezgodna z prawem. Prawo to - jak już wcześniej wskazałem - można realizować także wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że inwestycja wywiera bądź może wywierać wpływ na jej nieruchomość, a przedmiotem postępowania jest np. kwestia oceny zakresu tego wpływu i jego zgodności z przepisami prawa. Przy czym, uprawnienie osoby trzeciej do bycia stroną takiego postępowania nie musi wcale prowadzić do wykluczenia realizacji inwestycji. Ma to tylko bowiem zabezpieczyć ochronę sprzecznego z interesem inwestora, interesu właściciela nieruchomości sąsiedniej⁴⁷². Poza tym, taka wykładnia przepisów prawa budowlanego dotyczących stron postępowania w sprawie

sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE 175 z 5.7.1985 r., s. 40 ze zm.); Rady 92/43/EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.7.1992 r., s. 7 ze zm.); Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27.6.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.7.2001 r., s. 30); Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.1.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. WE L 41 z 14.2.2003 r., s. 26); Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26.5.2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25.6.2003 r., s. 17); oraz Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15.1.2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008 r., s. 8).

⁴⁷² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r., II SA/Gd 683/12, CBOSA wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2013 r., II SA/Gd 58/12, CBOSA

pozwolenia na budowę jest zgodna z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa oraz innymi przepisami wspomnianymi powyżej Konstytucji RP.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej ocenia zatem, czy projektowana przez inwestora inwestycja budowlana spełnia warunki techniczno-organizacyjne, architektoniczno-urbanistyczne oraz to, czy dochodzi lub ewentualnie może dojść do naruszenia interesów osób trzecich⁴⁷³. Celem tego postępowania jest więc zbadanie zgodności planowanej inwestycji z prawem i z interesami podmiotów, których prawa inwestycja ta może naruszać, a wydanie kończącej je decyzji o pozwoleniu na budowę służy ochronie wartości konstytucyjnych, w tym wolności i praw innych osób⁴⁷⁴. Przy czym osoby trzecie mają prawo żądać zachowania wszelkich norm prawnych, aby mogły skorzystać z prawa do zgodnej z tymi normami zabudowy oraz zagospodarowania swej nieruchomości.

3. Zgłoszenie robót budowlanych

Rozpoczęcie oraz prowadzenie robót budowlanych co do zasady możliwe jest jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Obowiązek ten wynika w sposób jednoznaczny z treści art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Od zasady tej istnieją jednak wyjątki. Zostały one enumeratywnie określone w art. 29 – 31 Prawa budowlanego⁴⁷⁵. W brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r. zgłoszenia wymagały także wszystkie roboty budowlane, o których mowa w art. 29 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, wykonywane na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 29 ust. 4 pkt 2). Należy zaznaczyć, że zmiany jakie zostały wprowadzone do art. 29-31 Prawa budowlanego nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. miały na celu poprawę czytelności tych przepisów, które sprawiały problemy interpretacyjne, a zetem nie ma istotnego znaczenia dla kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

W stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. zgodnie z art. 29 ust. 3 i ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę wymagały przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 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, a

⁴⁷³ Zob.: wyrok NSA oz. w Warszawie z dnia 18 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 244/97, CBOSA.

⁴⁷⁴ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09,

⁴⁷⁵ Patrz aneks, załącznik nr 4.

także roboty budowlane, o których mowa w art. 29 ust. 1 i 2 tej ustawy, wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków, przy czym w tym drugim przypadku do wniosku o pozwolenie na budowę oraz do zgłoszenia należy dołączyć pozwolenie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wydane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Większość robót zwolniona z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, wymagała jednak – przed przystąpieniem do ich realizacji – zgłoszenia ich właściwemu organowi administracji publicznej, którym co do zasady jest starosta, a w przypadkach określonych w art. 82 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego – wojewoda. Przy czym inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, o których mowa w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, mógł wystąpić także z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁷⁶. Natomiast pozostała grupa robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego z zastrzeżeniem postanowień art. 29 ust. 3 i 4 tej ustawy, a także roboty budowlane określone w art. 31 ust. 1 pkt 2⁴⁷⁷ w ogóle nie wymagały ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia.

W literaturze przedmiotu⁴⁷⁸ wyrażono pogląd, że ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁷⁹ w k.p.a. ustanowiono procesowy mechanizm zakończenia postępowania administracyjnego bazujący na konstrukcji wywoływania skutków materialnoprawnych oraz procesowych bez podejmowania czynności konwencjonalnej w formie wydania aktu administracyjnego jako alternatywa dla tego aktu, o skorzystaniu z której decyduje organ prowadzący postępowania, w ramach rozszerzonego spektrum przypisanego mu władztwa administracyjnego. Temu rozwiązaniu nadano nazwę „milczące załatwienie sprawy”. W ten sposób ustawodawca ustanowił w zbiorze procesowych norm ogólnych mechanizmy, które już funkcjonowały w krajowym porządku prawnym, jakkolwiek nie zawsze jako alternatywa dla decyzji. Jednym z przykładów takiego rozwiązania jest według K. Klonowskiego instytucja zgłoszenia, o której mowa w art. 30 Prawa budowlanego, z którą koreluje kompetencja organu architektoniczno-budowlanego do wniesienia sprzeciwu.

Zdaniem A. Wróbla milczące załatwienie sprawy jest załatwieniem sprawy administracyjnej, a zatem jest autorytatywną konkretyzacją praw oraz obowiązków

⁴⁷⁶ Art. 30 ust. 1a Prawa budowlanego.

⁴⁷⁷ Rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki.

⁴⁷⁸ K. Klonowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, H. Knysiak-Sudyka (red.), Warszawa 2019, art. 122(a).

⁴⁷⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

określonych ustawą przez organ administracji publicznej. Wskazuje na to treść art. 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że k.p.a. reguluje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco⁴⁸⁰.

Według A. Plucińskiej-Filipowicz zgłoszenie jest w istocie oświadczeniem woli inwestora o zamiarze przystąpienia do realizacji konkretnej inwestycji budowlanej. Natomiast milczenie organu, czyli niewyrażenie sprzeciwu w formie decyzji w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej uprawnia do podjęcia robót budowlanych bezpośrednio z mocy prawa, a nie w wyniku konkretyzacji normy prawnej w drodze aktu administracyjnego⁴⁸¹. Według obowiązującej regulacji należy jednak przyjąć, że dokonanie zgłoszenia oraz nie wniesienie sprzeciwu jest milczącym załatwieniem sprawy w rozumieniu przepisów k.p.a.

Jak można zauważyć analizując wykaz i charakter robót, o których mowa w art. 29-31 Prawa budowlanego, roboty budowlane realizowane na podstawie zgłoszenia należą zazwyczaj do robót o mniejszym znaczeniu, skomplikowaniu oraz wpływie na otoczenie niż te, które są objęte obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Celem ustawodawcy było więc, aby właśnie takie roboty budowlane, mogły być realizowane na podstawie zgłoszenia, co w rezultacie miało doprowadzić do uproszczenia, a zarazem przyśpieszenia procesu budowlanego ze względu na brak potrzeby akceptacji zgłoszenia tych robót w formie decyzji administracyjnej właściwego organu. Wyrazem tego jest krótki, zaledwie 21-dniowy, termin dla organu przyjmującego zgłoszenie do wniesienia w formie decyzji administracyjnej sprzeciwu i to tylko w razie zaistnienia ściśle określonych w ustawie przesłanek⁴⁸².

Zgodnie z art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. w zgłoszeniu należało określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. W wyniku ww. nowelizacji dodatkowo ustawodawca wskazał w tym przepisie, że w zgłoszeniu należy określić również miejsce wykonywania robót budowlanych. Zarówno obecnie jak i przed ww. nowelizacją do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami, w tym tymi, o których mowa w art. 30

⁴⁸⁰ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2020, art. 122(a).

⁴⁸¹ A. Plucińska-Filipowicz: Zgłoszenie budowy: czym jest, a czym na pewno nie jest, „Rzeczpospolita” 2008, 24 czerwca.

⁴⁸² Por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2009 r., II OSK 307/08, LEX nr 530044.

ust. 3 - 4c Prawa budowlanego. Poza tym w wyniku nowelizacji lutowej wyszczególniono wyłącznie, jakie dokumenty (w tym które części projektu budowlanego) należy dołączyć do zgłoszenia niektórych robót budowlanych ze względu na bardziej skomplikowany ich charakter⁴⁸³ oraz wprowadzono zmiany redakcyjne mające na celu poprawę czytelności procedury zgłoszenia i dostosowano odniesienia do nowego brzmienia art. 29 i art. 29a Prawa budowlanego. Jak już wspominałem wcześniej, zmiany te nie mają jednak znaczenia dla kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie zgłoszenia robót budowlanych.

Dokumenty przedłożone przez dokonującego zgłoszenie podlegają analizie organu przede wszystkim w aspekcie ich kompletności, ale i też zgodności z przepisami prawa. Jeżeli tak się nie stało i zgłoszenie jest niekompletne w pierwszej kolejności organ w drodze postanowienia powinien nałożyć na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów w wyznaczonym terminie, a w razie ich nieuzupełnienia wnieść sprzeciw w formie decyzji administracyjnej⁴⁸⁴. Postanowienie wzywające do uzupełnienia zarówno wniosku o zgłoszenie, jak i dołączonej do niej dokumentacji jest wydawane w celu ich doprowadzenia do wymogów zgodności z przepisami ustawy Prawo budowlane. Uzupełnienie zgłoszenia może doprowadzić do sytuacji, w której to organ będzie miał do czynienia z innym rodzajowo żądaniem inwestora, niż mogłoby to wynikać z wniosku o zgłoszenie robót budowlanych złożonego pierwotnie do organu.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej może też z urzędu, przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu wydać zaświadczenie o braku podstaw do jego wniesienia. Wydanie tego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Przy czym, przepis art. 30 ust. 5e Prawa budowlanego stosuje się odpowiednio⁴⁸⁵. Nałożenie obowiązku uzupełnienia zgłoszenia przerywa bieg 21-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu⁴⁸⁶. Oznacza to, że po jego uzupełnieniu wymieniony termin rozpoczyna się od nowa, a okres pomiędzy doręczeniem zgłaszającemu postanowienia nakazującego uzupełnienie, a jego wykonaniem podlega odliczeniu od tego terminu o sprzeciwie. Należy zaznaczyć, iż termin na uzupełnienie braków określa organ, który stosownie do zakresu uzupełnienia zgłoszenia oraz posiadanej wiedzy powinien wyznaczyć odpowiedni termin. Termin ten może być również przedłużony na

⁴⁸³ Patrz aneks, załącznik 5.

⁴⁸⁴ Patrz art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego.

⁴⁸⁵ Por.: art. 30 ust. 5aa Prawa budowlanego.

⁴⁸⁶ Patrz art. 30 ust. 5d Prawa budowlanego.

wyraźny wniosek inwestora, pod warunkiem że wniosek ten został zgłoszony przed jego upływem.

Stosownie do brzmienia art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego zgłoszenia, o którym mowa, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonania robót budowlanych można więc przystąpić, jeżeli w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji sprzeciwu i nie później niż po upływie 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. W przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić tylko po dokonaniu ponownego zgłoszenia⁴⁸⁷. 21-dniowy termin do wniesienia przez organ sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że nie może być przez organ przedłużany, skracany lub zawieszany. Oczywiście w sytuacji wniesienia sprzeciwu, zgłaszającemu przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Analizując orzecznictwo sądowno-administracyjne dotyczące zgłoszenia robót budowlanych można wyodrębnić dwa sposoby ochrony interesu osób trzecich. Pierwszy z nich – podobnie jak w sytuacji pozwolenia budowlanego – polega na ustanowieniu w interesie publicznym, w tym także i osób trzecich, odpowiednich norm prawnych, które mają na celu takie zaprojektowanie i wybudowanie obiektu budowlanego, aby był on zgodny ze wszystkimi wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 tej ustawy, w tym przepisami dotyczącymi ochrony interesów osób trzecich w budownictwie. Badanie zgłoszenia po jego wniesieniu, ale przed ewentualnym sprzeciwem organu odbywa się w oparciu o określone w Prawie budowlanym zasady, a więc musi ono, podobnie jak wniosek o pozwolenie na budowę, dla swej skuteczności spełniać (choć w sposób uproszczony) określone warunki formalne oraz materialnoprawne, ponieważ celem działania organów w odniesieniu do zgłoszenia jest ustalenie, czy objęta nim budowa lub roboty budowlane są zgodne z przepisami prawa. Wynika to z art. 30 ust. 6 i ust. 7 pkt 1-3 Prawa budowlanego⁴⁸⁸. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw jeżeli: zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych wymogiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę; budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, innych aktów prawa miejscowego lub inne przepisy; w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym

⁴⁸⁷ Por. art. 30 ust. 5b Prawa budowlanego.

⁴⁸⁸ Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 590/18, CBOSA.

mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje⁴⁸⁹. Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 7 pkt 1-3 tej ustawy w drodze sprzeciwu organ może nałożyć także obowiązek uzyskania na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia pozwolenia na budowę jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować: zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych. Przy czym, decyzja o sprzeciwie wydana na podstawie art. 30 ust. 7 zawiera w sobie dwa rozstrzygnięcia, które w praktyce mogą dotyczyć różnych obiektów lub robót budowlanych. Zakres przedmiotowy wniesionego sprzeciwu i obowiązek uzyskania w stosunku do określonej budowy lub robót budowlanych pozwolenia na budowę, powoduje *de facto* konieczność wystąpienia przez inwestora do właściwego organu z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na budowę odnośnie inwestycji, którą inwestor zamierzał realizować na podstawie zgłoszenia. Oczywiście to, czy inwestor zrealizuje nałożony na niego decyzją o sprzeciwie obowiązek dotyczący konieczności uzyskania pozwolenia na budowę będzie zależało tylko od jego woli, gdyż nie ma i nie może być takiej normy prawnej, która zmusiłaby inwestora do tego, aby złożył wniosek o udzielenie mu stosownego pozwolenia budowlanego.

Drugi sposób ochrony interesów prawnych osób trzecich w przypadku zgłoszenia robót budowlanych polega na ustanowieniu przez legislatora regulacji zgodnie z którymi, organ może nałożyć wymóg uzyskania przez zgłaszającego (inwestora) decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli realizacja robót budowlanych może spowodować: wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich należących do tych osób⁴⁹⁰. Organ powinien zatem nałożyć ten obowiązek jeżeli istnieje zasadne prawdopodobieństwo powstania tych ograniczeń lub uciążliwości. Ochrona w tej sytuacji obejmuje jedynie interesy prawne osób trzecich, których nieruchomości jest położona w sąsiedztwie terenu realizacji zamierzenia budowlanego. Zadaniem organu jest jedynie wskazanie przyczyn dojścia przez niego do wniosku, że określone roboty mogą spowodować takie zagrożenie. Chodzi więc o stan potencjalnego zagrożenia, któremu organ, mając na uwadze roboty budowlane objęte zgłoszeniem, ma obowiązek zapobiec. Wydając bowiem decyzję o pozwoleniu na budowę, organ nie jest ograniczony terminem z art. 30 ust. 5, ma większe możliwości zgromadzenia materiału dowodowego, na co pozwalają ustawowe wymagania odnośnie wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego). Ponadto, w takim postępowaniu

⁴⁸⁹ Z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 37a Prawa budowlanego.

⁴⁹⁰ Por.: art. 30 ust. 7 pkt 4 Prawa budowlanego.

oprócz inwestora uczestniczą inne strony (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego). Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę stwarza więc większe gwarancje prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, przy czym o jej wyniku nie przesądza jeszcze decyzja wydana na podstawie art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego, gdyż ona nie rozstrzyga merytorycznie o tym, czy zagrożenia wymienione w tym przepisie rzeczywiście istnieją i w jakim zakresie⁴⁹¹.

Jak uznał NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2379/11⁴⁹² uproszczona forma postępowania zgłoszeniowego w porównaniu z regulacją prawa budowlanego dotyczącą pozwolenia na budowę, jak również ograniczenie uczestników postępowania jedynie do inwestora oraz organu wynika z podstawowego dla tej formy reżimu prawnego założenia, iż zgłoszenie dotyczy przedsięwzięć o małym stopniu skomplikowania i znikomym oddziaływaniu na otoczenia. Sąd ten stwierdził też, że ochrona interesu prawnego osób trzecich, przede wszystkim w zakresie zabezpieczenia wartości tj. bezpieczeństwo ludzi lub mienia, warunki zdrowotno-sanitarne, czy też przed ograniczeniami lub uciążliwościami dla terenów sąsiednich została powierzona tylko organom rozpoznającym zgłoszenie w ramach kontroli prewencyjnej. Natomiast żaden inny podmiot, poza inwestorem, nie ma prawa do dochodzenia swoich praw w postępowaniu prowadzonym w tym trybie, co powoduje, iż stroną postępowania, o jakim mowa w art. 30 Prawa budowlanego jest tylko inwestor. Powyższa regulacja nie oznacza przy tym, iż na gruncie innego postępowania administracyjnego inne podmioty domagające się od organów administracyjnych ochrony swoich praw, czy też kwestionujące legalność realizowanych robót budowlanych pozbawione są jakichkolwiek uprawnień. Mogą one zdaniem tego Sądu stać się stronami wszczynanego tak z urzędu, jak i na wniosek postępowania w trybie art. 50- 51 Prawa budowlanego, w którym to postępowaniu organy nadzoru budowlanego, dokonają kontroli legalności robót budowlanych. Postępowanie dotyczące zgłoszenia wykonania określonych robót budowlanych na podstawie art. 30 Prawa budowlanego dotyczy zatem jedynie postępowania pomiędzy inwestorem (dokonującym zgłoszenia) a organem administracyjnym. Oznacza to, że żaden inny podmiot, poza inwestorem, nie ma prawa do dochodzenia swoich praw w postępowaniu prowadzonym w tym trybie⁴⁹³.

⁴⁹¹ Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 213/19, CBOSA.

⁴⁹² CBOSA.

⁴⁹³ Podobnie: wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2015r., sygn. akt II OSK 1620/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2544/16, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2218/18, CBOSA; E. Radziszewski: Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2004, s. 87.

Podobnie wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 18 lipca 2019 r., sygn.. akt II SA/Op 213/19⁴⁹⁴ stwierdzając, że to z woli ustawodawcy postępowanie zgłoszeniowe zostało w sposób komplementarny uregulowane w art. 30 Prawa budowlanego a zatem do tego postępowania nie mają zastosowania przepisy dotyczące ochrony interesów osób trzecich w zakresie, w jakim chronione są one w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę. Zdaniem tego Sądu przemawia za tym wykładnia systemowa regulacji zamieszczonych kolejno w art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, jako odnoszących się do zasad prowadzenia robót budowlanych dotyczących różnego rodzaju obiektów i związanych z tym zasad reglamentacji pozwoleń (lub ich braku). W konsekwencji, w przypadku robót budowlanych objętych zgłoszeniem, zasady dotyczące prowadzenia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, w tym także konieczność wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego, nie tylko jest zbyteczna ale i wyznaczenie takiego obszaru nie ma znaczenia prawnego. W szczególności nie może więc powodować, w przypadku objęcia działki sąsiedniej tym obszarem, automatycznego uruchomienia trybu wniesienia sprzeciwu ze względu na konieczność ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W postępowaniu zgłoszeniowym interesy te także są chronione, ale ochrona ta wynika z art. 30 ust. 6 i 7 Prawa budowlanego. Należy zaznaczyć, że zmiany jakie zostały wprowadzone do art. 29-31 Prawa budowlanego nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. – jak już wcześniej wskazałem – nie mają istotnego znaczenia dla kwestii ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Wyjaśnienia zatem wymaga, czy poza inwestorem w sprawie wydania decyzji o sprzeciwie stronami mogą być jeszcze inne osoby trzecie. W tej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności. W wyroku z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 346/09 Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁹⁵ stwierdził, że: „wobec szczególnej regulacji instytucji sprzeciwu zawartej w Prawie budowlanym, nie ma w sprawie, której przedmiotem jest wydanie decyzji o sprzeciwie, możliwości uznania, że poza inwestorem w wydaniu tej decyzji udział powinny mieć także inne podmioty poza inwestorem np. sąsiedzi inwestora. Przyjęcie, że te inne osoby mają interes w sprawie i należy zapewnić im udział w postępowaniu, wymagałoby w szczególności zachowania odpowiednich procedur umożliwiających wzięcie im udziału w postępowaniu, tj. zawiadomienie o wszczęciu postępowania, umożliwienie zapoznania się z materiałem zgromadzonym w sprawie i wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji itd. Wyjątkowa, wynikająca ze specyfiki instytucji sprzeciwu od zgłoszenia sytuacja, a

⁴⁹⁴ CBOSA.

⁴⁹⁵ LEX nr 597552

przede wszystkim niezwykle krótki termin do wniesienia sprzeciwu liczony od daty zgłoszenia, wskazuje na to, że brak jest podstaw do tego, aby zaakceptować pogląd, iż poza inwestorem w sprawie wydania decyzji o sprzeciwie stronami są inne jeszcze podmioty”⁴⁹⁶. Wyrażając podobny pogląd, WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 października 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 954/13 zauważył, iż nie ma powodu by uznać, że w sytuacji gdy organ wnosi sprzeciw (do zgłoszenia) w drodze decyzji, należy taką decyzję doręczyć innym podmiotom niż inwestor i umożliwić im jej zaskarżenie. Ustawodawca nie przewiduje bowiem udziału takich osób wówczas, gdy – wobec milczącej zgody organu - inwestor może realizować zamierzenie, czyli teoretycznie wpływać na prawa i obowiązki innych podmiotów (co, jak wyżej wskazano, należy wykluczyć). Tym bardziej brak jest podstaw, by zapewnić innym podmiotom udział i możliwość zaskarżania decyzji o sprzeciwie, która zamyka inwestorowi drogę do realizacji zamierzenia budowlanego.

Natomiast w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 835/17 NSA stwierdził, że szczególne uregulowanie zgłoszenia robót budowlanych nie wyklucza tego, aby uznać, że w postępowaniu, które rozpoczyna się po wniesieniu sprzeciwu, mogą brać udział również inne podmioty niż inwestor zgłaszający roboty budowlane. Po wniesieniu sprzeciwu odpada bowiem zasadniczy powód wykluczenia udziału w postępowaniu innych podmiotów niż zgłaszający, mianowicie krótki czas (obecnie 21 dni) na podjęcie decyzji o sprzeciwie. Organ administracji po wniesieniu sprzeciwu, nie będąc ograniczony materialnym terminem załatwienia sprawy, może zapewnić w dalszym postępowaniu udział podmiotów, których interesu prawnego lub obowiązku to postępowanie dotyczy. Zdaniem NSA to z przepisów Prawa budowlanego wynika, że sprzeciw może być wniesiony m.in. z uwagi na ochronę interesów osób trzecich, w szczególności właścicieli nieruchomości sąsiednich. Najdobitniej świadczy o tym art. 30 ust. 7 pkt 4 Prawa budowlanego, w którym przewidziano, że jedną z podstaw wniesienia sprzeciwu, którym właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na inwestora wymóg uzyskania pozwolenia na budowę zgłoszonego obiektu budowlanego lub zgłoszonych robót budowlanych, jest wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Nie można też - według tego Sądu - wykluczyć, że interesów osób trzecich będzie dotyczył sprzeciw wniesiony z innych powodów, na przykład na podstawie art. 30 ust. 7 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego lub też z uwagi na naruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy albo

⁴⁹⁶ Podobnie: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2379/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 480/17; wyrok NSA z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2544/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2218/18- CBOSA.

możliwość naruszenia tych ustaleń (art. 30 ust. 6 pkt 2 i ust. 7 zdanie wstępne Prawa budowlanego).

W mojej ocenie słuszny jest pierwszy z poglądów. Przede wszystkim przyjęcie, że inne osoby mają interes prawny w sprawie dotyczącej zgłoszenia i przez to należy im zapewnić udział w postępowaniu wymagałoby zachowania odpowiednich procedur, co - uwzględniając specyfikę postępowania w sprawie zgłoszenia robót budowlanych - nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Poglądu tego nie zmienia to, że w przypadkach przewidzianych w art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego organ władny jest wnieść, w drodze decyzji, sprzeciw. Wydanie takiej decyzji nie powoduje bowiem wszczęcia odrębnego postępowania, ponieważ jest to w dalszym ciągu postępowanie w sprawie dokonanego zgłoszenia, chociaż już na dalszym etapie, w którym zastosowanie mają niektóre instytucje kodeksowe, np. prawo do wniesienia przez inwestora odwołania do organu wyższego stopnia. Moim zdaniem, również na tym nowym etapie wywołanym wniesieniem odwołania od decyzji o sprzeciwie, podobnie jak w sytuacji decyzji wydanej na podstawie art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, interes prawny i tym samym legitymację do udziału w postępowaniu ma jedynie inwestor. Wynika z tego, że także inne podmioty po wniesieniu sprzeciwu nie posiadają interesu prawnego wyprowadzonego zarówno z art. 28 k.p.a., jak i z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Poza tym do chwili upływu terminu do wniesienia sprzeciwu inwestor nie jest upoważniony do rozpoczęcia robót objętych zgłoszeniem. Tym bardziej wniesienie sprzeciwu oznacza, że bez względu na prawidłowość decyzji, inwestor nie posiada tytułu do rozpoczęcia robót związanych z realizacją zamierzenia budowlanego. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania od decyzji wnoszącej sprzeciw o losach tego zamierzenia rozstrzyga organ odwoławczy. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcie o wniesieniu sprzeciwu nie rozstrzyga jeszcze o żadnym interesie (prawach i obowiązkach) osoby trzeciej, a jedynie zachowuje moc normy ogólnej zakazującej rozpoczęcie określonych robót budowlanych bez uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę (zgłoszenie jest od niej wyjątkiem). Taki zakaz ciąży bowiem wyłącznie na zamierzającym i podejmującym roboty budowlane.

W mojej ocenie pierwszy z poglądów jest słuszny jeszcze z innych powodów. Ustawodawca nie zdecydował się też na wprowadzenie do tekstu Prawa budowlanego przepisu definiującego stronę w postępowaniu w sprawie zgłoszenia, tak jak to uczynił w odniesieniu do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Poza tym, jak to wynika z analizy orzecznictwa zgłoszenie robót budowlanych dotyczy przedsięwzięć o małym stopniu skomplikowania oraz znikomym oddziaływaniu na otoczenie, dotyczy postępowania

charakteryzującego się znacznym stopniem odformalizowania. Poziom ochrony prawnej osób trzecich, które nie są nawet o nim należycie powiadamiane, jest więc w przypadku tej instytucji zdecydowanie niższy niż w sytuacji stosowania konstrukcji prawnych zorientowanych na uzyskanie rozstrzygnięcia organu w postaci decyzji administracyjnej.

Jak można również zauważyć, ustawodawca wprowadził nowelą Prawa budowlanego z dnia 20 lutego 2015 r. nowe regulacje prawne mające na celu umożliwić udział osób trzecich, podobnie jak w sprawie budowlanej dotyczącej wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie bowiem z art. 30a prawa budowlanego w przypadku zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, właściwy organ zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w terminie 3 dni od dnia: 1) doręczenia zgłoszenia - informację o dokonaniu zgłoszenia, zawierającą imię i nazwisko albo nazwę inwestora oraz adres i opis projektowanego obiektu; 2) wniesienia sprzeciwu - informację o dacie jego wniesienia; 3) upływu terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 - informację o braku wniesienia sprzeciwu. Trudno jest jednak uznać, że spełnienie obowiązków, polegających na umożliwieniu powzięcia tym osobom określonych informacji równoważy brak możliwości ich uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, tak jak w przypadku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Tym bardziej, że zgodnie z art. 122d § 1 k.p.a. do spraw załatwianych milcząco nie stosuje się przepisów art. 10 k.p.a. i art. 79a k.p.a. Oznacza to, że w ww. postępowaniu nie stosuje się przepisów o czynnym udziale strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz nie wskazuje się stronie niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane przez stronę, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 79a k.p.a.). Jak już jednak wskazałem wcześniej, żadna osoba trzecia nie ma interesu prawnego w sprawie zgłoszenia sprzeciwu, gdyż sprawa ta nie dotyczy bezpośrednio żadnego prawa lub obowiązku takiej osoby – odbiera się w niej czasowo inwestorowi prawo do rozpoczęcia określonych w zgłoszeniu robót budowlanych, trzymając w mocy ustawowy zakaz z zastrzeżeniem wymogu uzyskania pozwolenia na budowę. Dlatego też po wniesieniu sprzeciwu, realizacja inwestycji podlegać będzie procedurze pozwolenia na budowę, w której osoby trzecie będą mogły brać udział na prawach strony, tj. zgłaszać swoje uwagi oraz wnioski. Ponadto słabości tego rozwiązania ma niwelować również odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 12 i 13 w dziale II wymienionego kodeksu, o czym będę szerzej pisał poniżej.

W tym miejscu trzeba też zauważyć, że była już podjęta próba regulacji ograniczającej w podobny sposób prawa sąsiedzkie, co do której wypowiedział się negatywnie Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09⁴⁹⁷, co sprawiło, że nie weszła ona w życie. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że niewiedza co do planowanej inwestycji naraziłaby właścicieli sąsiednich nieruchomości na ingerencję w ich prawa majątkowe, a instrumenty cywilnoprawne (możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem cywilnym) nie zastąpiłyby w dostatecznym stopniu drogi administracyjnej (udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji) i nie pozwoliłyby efektywnie chronić ich praw. Regulacja oceniana przez TK z tych przyczyn naruszyłaby zasady sprawiedliwości i proporcjonalności, gdyż nie gwarantowałaby osobom trzecim procedur służących ochronie ich praw, a także utrudniała władzom publicznym wywiązać się z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Spełnienie obowiązku określonego w art. 30a Prawa budowlanego nie stanowi zatem też gwarancji, na jakie wskazał w powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny.

Należy pamiętać, że od 1 czerwca 2017 r. weryfikacja skuteczności prawnej milczącego załatwienia sprawy (w tym milczącej zgody, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. i której egzemplifikacją jest art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego) odbywa się na zasadach określonych w art. 122g k.p.a. W mojej ocenie słabości tego rozwiązania, nie tylko w sprawach zgłoszeń budowlanych ma niwelować odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 12 i 13 w dziale II wymienionego kodeksu. Przepis art. 122g k.p.a. odsyła bowiem do stosowanych odpowiednio przepisów Kodeksu o wznowieniu postępowania (art. 145 i n.) oraz o uchyleniu, zmianie i stwierdzeniu nieważności decyzji (art. 154 i n.). Nie ulega wątpliwości, że instytucja milczącego załatwienia sprawy nie nadaje się do powszechnego stosowania do ogółu spraw administracyjnych, a możliwość jej zastosowania musi wynikać z przepisu szczególnego. Nie ulega też wątpliwości, że decydując o uregulowaniu na gruncie k.p.a. "Milczącego załatwienia sprawy", ustawodawca miał na względzie m.in. właśnie przepis art. 30 Prawa budowlanego. Wyraźnie na to wskazano w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴⁹⁸. Milczące załatwienie sprawy, jako szczególny sposób jej rozstrzygnięcia, nie podlega zaskarżeniu na ogólnych zasadach k.p.a. ani w drodze skargi do sądu administracyjnego (niezmieniony katalog aktów, czynności i zaniechań podlegających kontroli sądów administracyjnych - art. 3 § 2 p.p.s.a.). W tym przypadku nie mamy bowiem do czynienia z decyzją ani z innym aktem lub

⁴⁹⁷ OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

⁴⁹⁸ Por.: Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Projekt Sejmu RP VIII Kadencji, druk nr 1183, a także W. Gruba, Bezczyńność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw (w:) Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport Zespołu Ekspertskiego, s. 114, www.nsa.gov.pl.

czynnością, która mogłaby stać się przedmiotem postępowania odwoławczego lub kontroli sądu administracyjnego. Moim zdaniem, na potrzeby weryfikacji legalności działania administracji, w tym implementowania wyniku sądowej kontroli milczącego załatwienia sprawy, a także ochrony interesów osób trzecich w m.in. sprawach milczącej zgody budowlanej, niezbędne było stworzenie możliwości niejako "reaktywowania" milcząco załatwionej sprawy przez jej ponowne rozpatrzenie oraz wydanie decyzji administracyjnej.

Jak wynika z przedstawionego orzecznictwa sądów administracyjnych w postępowaniu zgłoszeniowym strażnikiem interesów osób trzecich oraz interesu publicznego jest organ administracyjno-budowlany (a później organ nadzoru budowlanego). Poziom ochrony prawnej interesów osób trzecich, które ze względu na charakter prawny zgłoszenia nie są nawet o nim zawiadamiane, jest w przypadku tej instytucji zdecydowanie niższy niż w sytuacji uzyskania decyzji administracyjnej udzielającej pozwolenia na budowę, jednak ze względu na to, że zgłoszenie robót budowlanych dotyczy przedsięwzięć o małym stopniu skomplikowania i znikomym oddziaływaniu na otoczenie oraz zastosowanie przez ustawodawcę powyżej przedstawionych uzupełniających tę ochronę rozwiązań prawnych można uznać, że mieści się ona w standardach konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Poza tym, przesłanki tej ochrony wynikające z treści art. 30 ust. 6 i 7 Prawa budowlanego wykraczają poza ograniczenia w zagospodarowaniu, o których mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, a osobie trzeciej, która jest niezadowolona z powodu braku możliwości dopuszczenia we wskazany sposób do realizacji budowy lub robót budowlanych objętych zgłoszeniem przysługuje jedynie prawo do żądania od właściwych organów budowlanych zastosowania w sprawie środków przewidzianych w art. 50 Prawa budowlanego lub przepisów rozdziału 12 i 13 w dziale II k.p.a.

Można również zauważyć jeszcze jeden obszar ochrony osób trzecich, choć wynikający z przepisów kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią art. 417 § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Stosowanie natomiast do brzmienia art. 417¹ § 3 kc jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Analizując wymienione przepisy nie można wykluczyć sytuacji, że osoba trzecia będzie mogła dochodzić odszkodowania w związku z niewydaniem decyzji o sprzecznie, w przypadku, gdy określony przepis prawa zobowiązywał do jej wydania,

a wcześniej nastąpiło stwierdzenie we właściwym postępowaniu administracyjnym niezgodności z prawem niewydania tej decyzji polegające na rażącem naruszeniu prawa (np. na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 122g k.p.a. i art. 30 ust. 6 pkt 1-3 Prawa budowlanego). Wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej na zasadach określonych w art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego jest bowiem obligatoryjne, gdy są ku temu podstawy prawne.

4. Fakultatywna rozbiórka obiektu budowlanego

Ochrona interesów osób trzecich jest sprawowana nie tylko podczas projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych. Obejmuje ona również roboty budowlane polegające na rozbiórce tych obiektów, ponieważ rozbiórka wymieniona została w art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, jako jeden z rodzajów działalności objętych reglamentacją tej ustawy. Poza tym, przez pojęcie robót budowlanych zdefiniowanych w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego należy też rozumieć roboty budowlane polegające na rozbiórce obiektu budowlanego.

Ze względu na kryterium woli inwestora rozbiórka może mieć charakter fakultatywny albo obligatoryjny. Rozbiórka fakultatywna jest podejmowana tylko z inicjatywy inwestora. Rozbiórka obligatoryjna jest zaś negatywnym skutkiem postępowania administracyjnego, którego celem była: legalizacja wykonanej lub wykonywanej nielegalnie przez właściciela nieruchomości albo inny podmiot samowoli budowlanej; bądź też prowadzenie robót budowlanych: mogących spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo zagrożenie środowiska; w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym bądź w przepisach⁴⁹⁹. W tej części pracy tematem rozważań autora będzie ochrona interesów osób trzecich w przypadku rozbiórki fakultatywnej, gdyż kwestia dotycząca ochrony tych osób w trakcie rozbiórki obligatoryjnej będzie przedmiotem badań w rozdziale czwartym.

Rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 4 lutego 2021 r.⁵⁰⁰ nie wymagała co do zasady uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, a więc akceptacji właściwego organu w formie decyzji administracyjnej, lecz zgłoszenia

⁴⁹⁹ Podobnie: M. Błażewski, Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne, Wrocław 2016, s. 81.

⁵⁰⁰ Przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, 2127 i 2320).

właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, chyba że dotyczyła budynków i budowli wpisanych do rejestru zabytków albo objętych opieką konserwatorską, a także obiektów o wysokości powyżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki była nie mniejsza niż połowa wysokości⁵⁰¹. Pozwolenia i zgłoszenia nie wymagała również rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie było wymagane pozwolenie na budowę, chyba, że podlegały ochronie jako zabytki⁵⁰². W pozostałych przypadkach rozbiórka wymagała zatem wydania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie wymaga decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, ale wymaga zgłoszenia, rozbiórka budynków i budowli o wysokości poniżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości (art. 31 ust. 1 Prawa budowlanego). Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz zgłoszenia rozbiórka: obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę oraz budynków i budowli zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej (art. 31 ust. 1a pkt 1 i 2 Prawa budowlanego). Przy czym zgodnie z art. 31 ust. 1b Prawa budowlanego przepisów ust. 1 i ust. 1a pkt 2 tej ustawy nie stosuje się do rozbiórki obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską. Zmiany jakie zostały wprowadzone do Prawa budowlanego odnośnie robót rozbiórkowych przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa miały na celu przede wszystkim poprawę czytelności tych przepisów, które w praktyce sprawiały problemy interpretacyjne i nie mają znaczenia dla sposobu oraz zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Prowadzenie robót rozbiórkowych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przez wydaniem pozwolenia na rozbiórkę uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków⁵⁰³. Natomiast pozwolenie na rozbiórkę (po wejściu w życie nowelizacji z dnia 10 grudnia 2020 r. - decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę) obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków⁵⁰⁴, a w stosunku do obiektów budowlanych i obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych

⁵⁰¹ Zob.: art. 31 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁵⁰² Zob.: art. 31 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego w związku z art. 31 ust. 2.

⁵⁰³ Zob.: art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁵⁰⁴ Zob.: art. 39 ust. 2 Prawa budowlanego.

w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na rozbiórkę obiektu wydawał organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków⁵⁰⁵.

Decyzja zezwalająca na prowadzenie robót rozbiórkowych kończy postępowanie jurysdykcyjne, w trakcie którego dokonuje się oceny, czy w konkretnej sytuacji dopuszczalne jest podjęcie robót rozbiórkowych. Specyfika tych robót uzasadnia wprowadzenie innych niż przy budowie budowli lub budynku wymagań, których spełnienie jest warunkiem koniecznym udzielenia stosownego pozwolenia w tym zakresie. Dlatego więc, obligatoryjnie do wniosku o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 4 lutego 2021 r. należało załączyć: zgodę właściciela obiektu budowlanego, szkic jego usytuowania, opis zakresu jak i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych, opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów, a także inne dokumenty wymagane przepisami szczególnymi⁵⁰⁶. Przy czym, chodziło tu o przepisy tych samych aktów prawnych, do których odsyłał art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego w stanie prawnym przed 18 września 2020 r. w sytuacji ubiegania się o pozwolenie na budowę. Należy zaznaczyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca umożliwia załączenie do wniosku o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę oprócz ww. dokumentów, kopie zgody właściciela obiektu na rozbiórkę, czy też projektu rozbiórki⁵⁰⁷.

Jak można zauważyć – inaczej niż w przypadku ubiegania się o pozwolenie na budowę do wniosku o wydanie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego obligatoryjnie należy dołączyć zgodę właściciela obiektu, którego dotyczy postępowanie, przy czym wydaje się oczywiste, że wymóg ten nie dotyczy przypadków, gdy wniosek składa właściciel tego obiektu. Są bowiem przypadki, że właścicielem obiektu budowlanego posadowionego na nieruchomości nie jest właściciel tej nieruchomości. Należy zauważyć, że przypadku, gdy właścicielem obiektu jest wnioskodawca występujący o jego rozbiórkę, to już sam jego wniosek zastępuje zgodę, jest bowiem oświadczeniem woli wnioskującego o wydanie takiego pozwolenia. Poza tym fakt posadowienia obiektu budowlanego na nieruchomości będącej własnością innej osoby nie ma znaczenia, ponieważ przepis traktuje o właścicielu obiektu, a nie nieruchomości, na której jest posadowiony. Zdaniem K. Małysy-Sulińskiej najlepiej by było, aby zgoda ta została wyrażona w formie pisemnej, choć może ona także przybrać formę utrwalonego w protokole

⁵⁰⁵ Zob.: art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego. Przy czym zgodnie z art. 39 ust. 4 Prawa budowlanego wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany zająć stanowisko w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych, o których mowa w ust. 3, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Niezajęcie stanowiska w tym terminie uznaje się jako brak zastrzeżeń do przedstawionych we wniosku rozwiązań projektowych.

⁵⁰⁶ Zob.: art. 33 ust. 4 pkt 1-5 Prawa budowlanego w stanie prawnym przed dniem 4 lutego 2021 r.

⁵⁰⁷ Zob.: art. 30b ust. 3 pkt 1- 6 Prawa budowlanego.

załączonym do akt sprawy oświadczenia właściciela obiektu, złożonego przed pracownikiem urzędu obsługującego organ właściwy w przedmiocie udzielenia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę⁵⁰⁸.

Należy również zaznaczyć, że określone przez ustawodawcę w Prawie budowlanym przesłanki wydania pozwolenia na budowę należy stosować odpowiednio w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego bowiem decyzja taka kwalifikowana jest jako decyzja o pozwoleniu na budowę⁵⁰⁹. Za powyższym poglądem przemawia również to, że procedura postępowania dotycząca tej samej instytucji, w tym samym akcie normatywnym, a nawet systemie prawa, powinna być tak samo lub co najmniej podobnie uregulowana oraz stosowana, chyba że prawodawca w sposób wyraźny postanowi inaczej. Prowadzi to bowiem do uzyskania spójnego uregulowania całego procesu budowlanego. Dlatego też dołączenie do wniosku o rozbiórkę projektu rozbiórki obiektu budowlanego ma charakter uznaniowy. Powinno to nastąpić w formie postanowienia wydanego na podstawie tego przepisu i art. 123 k.p.a. Postanowienie jest właściwą formą z tego względu, iż żądanie przedstawienia danych, o których mowa była w art. 31 ust. 4 Prawa budowlanego, odpowiada konstrukcji postanowienia wydawanego w toku postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 123 § 1 k.p.a. i dotyczącego danej kwestii wynikającej w toku postępowania, nierozstrzygającej o istocie sprawy (art. 123 § 2 k.p.a.). Poza tym, odesłanie zawarte w art. 31 ust. 2 Prawa budowlanego dawało podstawę do zastosowania art. 30 ust. 2 na zasadzie analogii. Podejmując zatem procesową decyzję w sprawie wymogu przedłożenia przez wnioskodawcę projektu rozbiórki obiektu budowlanego, organ nie mógł działać w sposób dowolny. Musiał więc dokładnie wskazać, odwołując się do wiedzy technicznej, jakie konkretnie okoliczności (np. zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia, skomplikowana konstrukcja obiektu) uzasadniały konieczność sporządzenia tego projektu⁵¹⁰.

Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o wydanie pozwolenia na rozbiórkę, tak jak w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę również jest realizowana w dwojaki sposób. Po pierwsze - przez ustanowienie w interesie publicznym regulacji prawnych, których celem jest to, aby roboty rozbiórkowe były zgodne ze wszystkimi

⁵⁰⁸ Por.: K. Małysa-Sulińska, op. cit., s. 300–301.

⁵⁰⁹ Por.: wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2010 r., II SA/Gd 448/10, LEX nr 752506.

⁵¹⁰ Projekt rozbiórki powinien być sporządzony przy odpowiednim zastosowaniu - odnoszących się do projektu budowlanego - regulacji ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane i rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Należy jednak zaznaczyć, iż na podstawie znowelizowanego dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych art. 34 ust. 6 Prawa budowlanego Minister Rozwoju wydał rozporządzenie z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego oraz innymi wymienionymi przepisami tej ustawy mającymi zastosowanie w sprawie pozwolenia na rozbiórkę. Przy czym, wymagania te powinny być stosowane odpowiednio do charakteru oraz specyfiki robót rozbiórkowych, np.: nie można wymagać od inwestora, aby w przypadku całkowitej rozbiórki obiektu budowlanego, był on zobowiązany zapewnić odpowiednie warunki jego użytkowania, czy też utrzymania. Do takich przepisów w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 4 lutego 2021 r. należało zaliczyć przede wszystkim ww. art. 31 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i art. 33 ust. 4 pkt 1-6 Prawa budowlanego (w obecnie obowiązującym stanie prawnym są to odpowiednio art. 31 ust. 1 i art. 30b ust. 3 pkt 1- 6 Prawa budowlanego). Po drugie - przez zapewnienie indywidualnej ochrony tym osobom, umożliwiając udział w postępowaniu w sprawie udzielenia decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, w której będą mogli oni zgłaszać swoje uwagi oraz zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów jako strony postępowania. Oczywiście zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby zarzuty i wnioski w stosunku do inwestycji rozbiórkowej są usprawiedliwione i zasadne z punktu widzenia obowiązujących norm. Wszak osoby takie mogą skutecznie kwestionować poczynania inwestora tylko w takim zakresie, w jakim zamierzenie inwestycyjne koliduje z ich uzasadnionym interesem, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Przy czym, istotne jest to, aby organy właściwie realizowały materialnoprawny obowiązek poszanowania interesów osób trzecich w procesie decyzyjnym i podczas kontroli sądowej.

Kwestia kto może zostać uznany za stronę (osobę trzecią) w postępowaniu w sprawie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego może budzić wątpliwości. Generalnie chodzi o to, jakie przepisy - kodeksowe czy zawarte w przepisach Prawa budowlanego - mają zastosowanie przy ustalaniu kręgu stron w tym postępowaniu. Katarzyna Małysa-Sulińska prezentuje pogląd, że przymiot strony w tym postępowaniu przysługuje zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego oprócz wnioskodawcy, także właścicielom, użytkownikom wieczystym lub zarządcom nieruchomości znajdującym się w obszarze oddziaływania planowanych robót rozbiórkowych. Według tej autorki pojęcie pozwolenia na budowę, do którego odnosi się dyspozycja ww. przepisu, zostało bowiem zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego zgodnie z którym „Ilekcroć w ustawie jest mowa o pozwoleniu na budowę - należy przez to rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego”. Natomiast w myśl przepisu art. 3 pkt 7 tej ustawy „Ilekcroć w ustawie jest mowa o robotach budowlanych - należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego”. Jej zdaniem wynika z tego, że

„pozwoleniem na budowę” w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – jest nie tylko pozwolenie na „budowę” w rozumieniu art. 3 pkt 6 prawa budowlanego (tj. pozwolenie na „wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego”), ale także pozwolenie na wykonanie robót budowlanych innych, aniżeli budowa, czyli również rozbiórki⁵¹¹.

Odmienny pogląd został zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu w wyroku z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 120/09⁵¹². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu oceniając sprawę dotyczącą tego, czy właściciel sąsiedniej nieruchomości, której posesja jest systematycznie podtapiania, a z której odprowadzane były wody opadowe przy pomocy kanalizacji deszczowej objętej pozwoleniem na rozbiórkę, winna być uznana za stronę postępowania uznał, że o posiadaniu przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym postępowania związanego z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę ww. obiektu nie decyduje treść przepisu szczególnego, jakim jest art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, lecz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy (obowiązek projektowania i budowy obiektu w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych - w szczególności zapewniający usuwanie ścieków, wody opadowej i odpadów) i art. 5 ust. 1 pkt 9 (poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich) oraz art. 28 k.p.a.

Podobne wypowiedział się w tej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Go 483/11⁵¹³. W wyroku tym WSA w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że dla ustalenia stron postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego, nie ma zastosowania przepis szczególny, tj. art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, gdyż wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż ma on zastosowanie - jak to wyraźnie wskazuje ustawodawca - tylko dla kształtowania kręgu stron postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę, a rozbiórka stanowi inny, obok montażu, przebudowy oraz remontu, rodzaj robót budowlanych. Niedopuszczalna jest więc rozszerzająca wykładnia przepisów o charakterze *lex specialis*⁵¹⁴.

W mojej ocenie należy zgodzić się z drugim z tych poglądów. Za jego słuszością przemawia przede wszystkim to, że niedopuszczalna jest rozszerzająca wykładnia przepisów o

⁵¹¹ K. Małysa-Sulińska, op. cit., s. 301. Podobnie: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1130/14, CBOSA.

⁵¹² CBOSA.

⁵¹³ CBOSA.

⁵¹⁴ Por.: wyrok WSA w Szczecinie z 18 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 181/09, CBOSA; wyrok NSA z 6 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1505/09, LEX nr 746592.

charakterze *lex specialis*, a takim przepisem jest art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przepis ten ma bowiem zastosowanie tylko dla kształtowania kręgu stron postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Przy czym, art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej, a to z tego względu, że ustalenie interesu prawnego lub obowiązku prawnego może nastąpić tylko w związku z normą prawa materialnego. Takim przepisem jest według mojej opinii art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Trudno byłoby bowiem uznać że interesy osób trzecich nie są objęte ochroną na etapie pozwolenia na rozbiórkę. Taka interpretacja byłaby niezgodna np. z art. 2, art. 21 ust. 1 art. 64 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP. Poza tym za słuszością tego poglądu przemawia również wykładnia systemowa wewnętrzna. Ustawodawca zarówno w treści art. 32 ust. 1 jak i 33 ust. 2, a także ust. 4 w stanie prawnym obowiązującym przed 4 lutego 2021 r. (w obecnie obowiązującym stanie prawnym art. 30b ust. 3 pkt 1- 6 Prawa budowlanego) wyraźnie rozgranicza pozwolenie na budowę od pozwolenia na rozbiórkę, co oznacza, że art. 28 ust. 2 tej ustawy powinien mieć zastosowanie wyłącznie do tego pierwszego pozwolenia. Przy czym podkreślenia wymaga to, że przy ocenie, czy dana osoba jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na rozbiórkę nie ma znaczenia, tak jak w przypadku pozwolenia na budowę, czy został naruszony interes prawny tej osoby, a jedynie to, czy interes taki oznaczonej osobie przysługuje.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na pogląd, jaki zaprezentował NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 3249/18⁵¹⁵. Stwierdził, że nieracjonalne jest poszukiwanie obszaru oddziaływania dla obiektów, wobec których orzeka się o rozbiórce obiektu, skoro oddziaływanie jest skutkiem końcowego efektu robót budowlanych, a więc obiektu budowlanego wznoszonego, a nie ulegającego rozbiórce. Trudno jest jednak ten pogląd uznać za słuszny. Jak wynika z orzeczeń sądów administracyjnych w przypadku rozbiórki obiektu budowlanego mogą pojawić się nie tylko okresowe, ale również stałe ograniczenia w zagospodarowaniu lub też korzystaniu z nieruchomości sąsiednich. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w sprawie WSA w Opolu z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 120/09, w której właściciel sąsiedniej nieruchomości, której posesja jest systematycznie podtapiana, a z której odprowadzane były wody opadowe przy pomocy kanalizacji deszczowej objętej pozwoleniem na rozbiórkę oraz wyroku WSA w Łodzi z 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 871/15, w którym osoby trzecie domagając się wznowienia postępowania powoływał się na zniszczenie sieci elektrycznej i wodociągowej zaopatrujących jego nieruchomość oraz jej zakurzenia, co miało miejsce podczas prowadzenia prac rozbiórkowych na terenie inwestycji.

⁵¹⁵ LEX nr 2785907.

Warto również zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 871/15⁵¹⁶, który stwierdził: „Inaczej natomiast przedstawia się kwestia zapylenia (zakurzenia) należącej do skarżącego nieruchomości podczas prowadzonych prac rozbiórkowych. Mając na uwadze, iż zjawisko to może być prostą konsekwencją prac rozbiórkowych (wyburzeniowych), przy określonym sposobie ich prowadzenia, a więc może wynikać z wydanej decyzji pozwalającej na rozbiórkę, to zakurzenie nieruchomości skarżącego można rozważać co najmniej jako immisje sąsiedzkie, w rozumieniu art. 144 Kodeksu cywilnego. Mając jednak na uwadze, iż w postępowaniu o pozwolenie na rozbiórkę krąg stron określa nie norma specjalna art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, lecz norma ogólna art. 28 k.p.a. (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 sierpnia 2011r., w sprawie II SA/Go 483/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), to powyższe okoliczności mogłyby wskazywać co najwyżej na posiadanie przez skarżącego przymiotu strony w sprawie zakończonej decyzją pozwalającą na rozbiórkę”. Jeżeli więc w postępowaniu w sprawie pozwolenia na rozbiórkę zastosowanie ma art. 28 k.p.a., to ocena wpływu rozbiórki na sąsiedni obszar obejmuje szereg zagadnień związanych z jej oddziaływaniem na znajdujące się w sąsiedztwie nieruchomości, co należy oceniać w kontekście prawa publicznego jak i cywilnego. W literaturze i orzecznictwie przyjęty został pogląd, że podstawą wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, obok norm materialnego prawa administracyjnego, mogą być także przepisy Kodeksu cywilnego, a tylko w sytuacji gdy są z nimi powiązane⁵¹⁷.

Poza tym, należy zaznaczyć, że w sytuacji, gdy sprawa dotyczy rozbiórki obiektu o wysokości powyżej 8 m, a odległość tego obiektu od granicy działki sąsiedniej jest mniejsza niż połowa jego wysokości, ustawodawca wprost zawarł w przepisach Prawa budowlanego, że rozbiórka takiego obiektu będzie możliwa na podstawie wydanej decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania w tym zakresie i przy udziale bezpośrednich sąsiadów. Obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów położonych w odległości mniejszej niż wskazana w art. 31 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego – w treści obowiązującej przed dniem 4 lutego 2021 r., od granicy działki bezpośrednio sąsiadującej z działką na której zlokalizowany jest obiekt rozbierany, ma na celu ochronę ich właścicieli /osób trzecich, mienia i innych interesów/, gdyż taka rozbiórka może nie tylko ograniczać zagospodarowanie ich działek lub utrudniać korzystanie z nich, ale także np. zagrażać bezpieczeństwu mienia oraz zdrowia tych osób. W obecnie obowiązującym stanie prawnym

⁵¹⁶ CBOSA.

⁵¹⁷ Patrz: rozdz. I pkt 5.1.

wynika to z treści art. 31 ust. 1 Prawa budowlanego). W takiej sytuacji osoby trzecie będą zatem mogły bezpośrednio bronić swoich interesów w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbiórkę, jako strony tego postępowania, tj. przeglądać akta sprawy, zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia zarówno do sposobu rozbiórki obiektu budowlanego jak i zakresu jej oddziaływania na tereny sąsiednie, a także zgłaszać swoje żądania tak, aby podjęta decyzja nie naruszała ich prawnie chronionych interesów w sposób niedopuszczalny z uwagi na obowiązujące normy szczegółowe. Za takim stanowiskiem przemawia również wykładnia celowościowa i systemowa art. 31 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego – w stanie prawnym przed nowelizacją z dnia 10 grudnia 2020 r., a więc cel i sens jego stosowania. Wynikający bowiem *a contrario* z wymienionego przepisu wymóg uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów budowlanych położonych zbyt blisko granicy działki sąsiedniej miał więc na celu ochronę interesów osób trzecich sąsiednich nieruchomości, w tym bezpieczeństwa ich mienia i zdrowia. Należy zaznaczyć, że za takim samym stanowiskiem przemawia wykładnia celowościowa oraz systemowa obecnie obowiązującego art. 31 ust. 1 Prawa budowlanego.

Jak już wcześniej wspomniałem, rozbiórka budynków i budowli niewpisanych do rejestru zabytków oraz budynków i budowli nieobjętych opieką konserwatorską, a także rozbiórka budynków i budowli o wysokości powyżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości, będzie wymagała uzyskania przez inwestora zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, a nie pozwolenia na rozbiórkę. Jest to w istocie zamknięty katalog przypadków, w których roboty budowlane polegające na rozbiórce nie wymagają uzyskania pozwolenia na rozbiórkę w formie decyzji administracyjnej. Natomiast rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki nie będzie wymagała zarówno zgłoszenia jak i pozwolenia na rozbiórkę.

W przypadku zatem, gdy rozbiórka obiektów i urządzeń budowlanych będzie wymagała zgłoszenia to stosownie do brzmienia art. 31 ust. 2 Prawa budowlanego w treści obowiązującej przed dniem 4 lutego 2021 r., należy w nim określić rodzaj, zakres oraz sposób wykonywania zgłaszanych robót rozbiórkowych. Przepisami ustawy nowelizującej z dnia 10 grudnia 2020 r. ustawodawca usunął z treści ww. przepisu obowiązek określenia w zgłoszeniu rodzaju robót rozbiórkowych, ale dodał wymóg wskazania miejsca ich realizacji. Poza tym w obowiązującym stanie prawnym do zgłoszenia robót rozbiórkowych należy także dołączyć zgodę właściciela obiektu budowlanego lub jej kopię. Tak jak w przypadku zgłoszenia wykonania robót budowlanych z przepisów szczególnych może również wynikać obowiązek przedłożenia dodatkowych materiałów, niezbędnych przy dokonywaniu zgłoszenia rozbiórki w odniesieniu

do wybranych kategorii obiektów budowlanych. Wskazać też należy, że zgłaszający może zostać zobligowany do uszczegółowienia przedłożonej dokumentacji. Organ może bowiem - powołując się na bezpieczeństwo ludzi lub mienia - żądać od inwestora przedstawienia danych o obiekcie budowlanym, którego dotyczy zgłoszenie, lub dotyczących prowadzenia robót rozbiórkowych⁵¹⁸.

Obowiązkiem organu administracji architektoniczno-budowlanej jest zatem ocena, czy złożona dokumentacja rozbiórkowa jest wystarczająca na potrzeby dokonania prawidłowego zgłoszenia zamiaru wykonywania tych robót. Należy jednak zauważyć, że art. 31 ust. 2 Prawa budowlanego nie zawiera pełnej regulacji dotyczącej zgłoszenia rozbiórki, ale tylko odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 30 ust. 5, 5aa, 5c, 5d i 6a tej ustawy. Oznacza to, że odpowiednie zastosowani będą miały procedury dotyczące zgłoszenia robót budowlanych lub budowy, określone w art. 30 Prawa budowlanego. Konsekwencją takiego stanowiska jest także przyjęcie, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich podczas zgłoszenia robót rozbiórkowych obiektów i urządzeń budowlanych realizowana na podstawie przepisów art. 5 ust. 1 w powiązaniu z przepisami art. 31 Prawa budowlanego, a tym samym stroną w takiej sytuacji będzie, co do zasady wyłącznie podmiot dokonujący zgłoszenia, przy uwzględnieniu zastrzeżeń na które wskazywałem w powyższym punkcie pracy. Dlatego też sprzeciw może być wniesiony wówczas, gdy inwestor nie dopełnił obowiązku uzupełnienia przedmiotowego zgłoszenia lub dokonał błędnej kwalifikacji robót budowlanych jako nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, czy też rozbiórka objęta zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy.

Obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę organ może nałożyć na zgłaszającego, podobnie jak w przypadkach, o których mowa w art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego, wyłącznie gdy rozbiórka obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia mogłaby wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych i stanu środowiska⁵¹⁹ lub wymagałaby zachowania warunków, od których spełnienia może być uzależnione prowadzenie robót rozbiórkowych⁵²⁰. Według K. Małysy-Sulińskiej istotą tej regulacji jest więc możliwość nałożenia wymogu uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, która - co do zasady - podlega zgłoszeniu zamiaru wykonywania robót rozbiórkowych. Autorka zaznacza, że tak jak w przypadku zgłoszenia robót budowlanych innych niż rozbiórka, nałożenie na zgłaszającego obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę nie jest równoznaczne z zakazem podjęcia robót

⁵¹⁸ Zob.: art. 31 ust. 4 Prawa budowlanego.

⁵¹⁹ Zob.: art. 31 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁵²⁰ Art. 31 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego.

rozbiórkowych, a oznacza jedynie przeniesienie sprawy do trybu procedowania przy udziale stron (osób trzecich), w którym jej rozstrzygnięcie obligatoryjnie przybiera formę decyzji administracyjnej⁵²¹.

Decyzja o rozbiórce powinna być wydana, natomiast zgłoszenie robót rozbiórkowych skutecznie przyjęte, co do zasady w odniesieniu do planowanej, a nie realizowanej rozbiórki. Roboty zabezpieczające i rozbiórkowe można rozpocząć przed uzyskaniem pozwolenia na rozbiórkę lub przed dokonaniem zgłoszenia, zgodnie z treścią art. 31 ust. 5 Prawa budowlanego w treści obowiązującej przed dniem 4 lutego 2021 r., jeżeli zostały podjęte w celu usunięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. W obecnym stanie prawnym ten sam wyjątek wynika z treści art. 31a ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. Pamiętać należy bowiem, że celem wydania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę nie może być legalizacja samowolnie prowadzonych robót budowlanych. Należy jednak podkreślić, że rozpoczęcie rozbiórki w ww. przypadku nie zwalnia inwestora od obowiązku bezzwłocznego uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia rozbiórki. Instytucja ta ma charakter wyjątkowy, gdyż oparta jest na swoistym stanie wyższej konieczności, a istnienie tego stanu inwestor powinien wykazać w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbiórkę lub w treści zgłoszenia o planowanej rozbiórce, np. przedstawiając organowi sporządzone przez rzeczoznawców budowlanych lub osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności opinie i ekspertyzy. Natomiast organ ma na celu weryfikację, czy faktycznie w konkretnej sytuacji faktycznie taka przesłanka zaistniała⁵²². Trzeba jednak zauważyć, że zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w takiej sytuacji są takie same jak w zwykłym postępowaniu.

5. Zmiana pozwolenia na budowę

W trakcie realizacji inwestycji lub jeszcze przed jej rozpoczęciem może zająć potrzeba zmiany zamierzenia budowlanego. Może ona być wynikiem szeregu różnorodnych czynników, w tym ekonomicznych, technologicznych, prawnych, społecznych, czy też czysto subiektywnej woli inwestora. Zmiany te mogą dotyczyć zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę oraz mieć charakter istotny jak i nieistotny. Zmiany istotne wymagają uzyskania przez Inwestora decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, do wydania której właściwy jest ten sam organ administracji architektoniczno-budowlanej, który był

⁵²¹ K. Małysa-Sulińska, op. cit., s. 294.

⁵²² A. Kosicki, op. cit., s. 336.

uprawniony na podstawie art. 82 Prawa budowlanego do wydania pozwolenia na budowę⁵²³. Natomiast zmiany nieistotne nie wymagają uzyskania jakiegokolwiek zezwolenia (decyzji lub zgłoszenia). Regulacja ta ma na celu przyspieszenie procesu inwestycyjnego przez ułatwienie Inwestorowi dokonania zmian w projekcie budowlanym, który został już zatwierdzony, bez konieczności ponownego wszczynania skomplikowanej i czasochłonnej procedury wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. stanowił

- zgodnie z art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego - odstępstwo w zakresie:

- projektu zagospodarowania działki lub terenu;

- charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji obiektu budowlanego, z zastrzeżeniem art. 36a ust. 5a;

- zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne;

- zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części; ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, innych aktów prawa miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; wymagającym uzyskania lub zmiany opinii, uzgodnień i pozwoleń, które są wymagane do uzyskania pozwolenia na budowę lub do dokonania zgłoszenia: budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, lub przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b Prawa budowlanego; przy czym, wymienione odstępstwa stanowią zasadniczo katalog zamknięty, niepodlegający wykładni rozszerzającej.

Przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. nie było istotne odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę i nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę zmiana wysokości, szerokości lub długości obiektu budowlanego niebędącego obiektem liniowym, jeżeli odstępstwo łącznie spełnia następujące warunki: nie przekracza 2% wysokości, szerokości lub długości obiektu budowlanego określonych w projekcie budowlanym; nie zwiększa obszaru oddziaływania obiektu; nie mieści się w zakresie odstępstw, o których mowa w art. 36a ust. 5 pkt 3-6 Prawa budowlanego, z wyjątkiem odstępstwa od projektowanych warunków ochrony

⁵²³ Zob.: art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego.

przeciwpożarowej, jeżeli odstępstwo zostało uzgodnione z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych; nie narusza przepisów techniczno-budowlanych⁵²⁴.

To projektant, a nie inwestor lub jakakolwiek osoba trzecia, dokonuje kwalifikacji czy określone odstępstwo ma charakter istotny, czy też nieistotny. W przypadku, gdy odstępstwo ma charakter nieistotny jest on zobowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje dotyczące odstąpienia, w postaci rysunku i opisu⁵²⁵. Dokonanie kwalifikacji przez projektanta nie ma charakteru wiążącego ani dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, ani dla nadzoru budowlanego. Błędne uznanie przez niego, że odstąpienie ma charakter nieistotny, nie wyklucza możliwości podjęcia przez organy budowlane przewidzianych prawem działań⁵²⁶, a ewentualne szkody poniesione na skutek takiej nieprawidłowej kwalifikacji odstąpienia mogą stać się podstawą roszczeń cywilnoprawnych inwestora wobec projektanta⁵²⁷.

W przypadku nieistotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę projektowane przez projektanta zmiany powinny być zgodne ze wszystkimi wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, w tym również przepisami dotyczącymi ochrony interesów osób trzecich w budownictwie. Przy czym to, czy w danym przypadku odstąpienie od projektu budowlanego zostanie uznane za istotne czy nieistotne będzie wymagało wnikliwej i wszechstronnej oceny organu, przy

⁵²⁴ Zob.: art. 36a ust. 5a w zw. z art. 36a ust. 6 zdanie drugie Prawa budowlanego.

Nowelizacją Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. skreślono ust. 5a i dodano ust. 5b o treści:
„Przepisów ust. 5:

1) pkt 1 nie stosuje się do urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury;

2) pkt 6 nie stosuje się w zakresie odstąpienia od:

a) projektowanych warunków ochrony przeciwpożarowej, jeżeli odstąpienie zostało uzgodnione pod względem ochrony przeciwpożarowej,

b) wymagań zawartych w pozwoleniu właściwego konserwatora zabytków wydanego na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jeżeli odstąpienie zostało uzgodnione z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,

c) projektowanych warunków higienicznych i zdrowotnych, jeżeli odstąpienie zostało uzgodnione z właściwym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym.”

Znowelizowano także 36a ust. 6 Prawa budowlanego, który po zmianie brzmi: Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia.

⁵²⁵ Zob.: art. 36a ust. 6 zdanie pierwsze Prawa budowlanego.

⁵²⁶ Ocena taka jest uzasadniona tym, że budowa obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami bez uzyskania pozwolenia zamiennego zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego jest traktowana jako samowola budowlana w części dotyczącej tych odstępstw. Szerzej na ten temat patrz: rozdział IV. Poza tym stosownie do treści art. 54 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego może zgłosić sprzeciw od zawiadomienia o zakończeniu budowy, jeżeli uzna dokonane odstępstwa za istotne. Szerzej na ten temat patrz: rozdział IV.

⁵²⁷ A. Kosicki, op. cit.

uwzględnieniu charakteru inwestycji oraz zasad ogólnych wyrażonych w art. 4, art. 5 i art. 9 tej ustawy. W szczególności chodzi tu o możliwość naruszenia projektowaną zmianą występujących w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego uzasadnionych interesów osób trzecich, które również na tym etapie procesu budowlanego powinny być objęte ochroną. Wartością chronioną w świetle tych przepisów jest bowiem zapewnienie takiego stanu rzeczy by odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie prowadziło do wykroczenia poza przysługujące inwestorowi prawo do zabudowy, nie naruszało przepisów oraz zasad zapewniających spełnienie wymaganych warunków technicznych i użytkowych wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 1-10, a także innych jej przepisów tej ustawy⁵²⁸.

Przykładowo, w wyroku z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 492/17⁵²⁹ NSA stwierdził, że inwestor aby nie przekroczyć granicy nieruchomości sąsiedniej zmniejszył obiekt bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Skrócił obiekt budowlany, aby nie oddziaływać na działkę skarżącego, co Sąd uznał za odstępstwo nieistotne. Wyniknęło ono w pewnym sensie z przyczyn niezależnych od inwestora. Zdaniem NSA w tym przypadku zmniejszenie o 1,3% kubatury oraz o 1,6% długości budynku nie mogły być zakwalifikowane jako istotne odstępianie od projektu, ponieważ działania inwestora nie naruszają uzasadnionych interesów osób trzecich jako właścicieli nieruchomości sąsiedniej podlegających ochronie na podstawie art. 5 ust. 1 pkt. 9 Prawa budowlanego. Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę uprawnia do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych objętych przedmiotową zmianą i jest w pewnym sensie rozstrzygnięciem, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy uzyskanym przez Inwestora w postępowaniu w odrębnej sprawie. Dlatego też postępowanie w tej sprawie prowadzone jest w takim samym trybie jak postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. na zasadach określonych w art. 32-35 Prawa budowlanego⁵³⁰.

W związku z faktem, iż rozstrzygnięcie dotyczące zmiany pozwolenia na budowę jest postępowaniem w odrębnej sprawie, moim zdaniem także obszar oddziaływania obiektu budowlanego powinien, co do zasady, być ustalany odpowiednio do zakresu tejże zmiany. Zakres oddziaływania takiego przedsięwzięcia jest bowiem ograniczony do wpływu projektowanych zmian na nieruchomości sąsiednie należące do osób trzecich w stosunku do

⁵²⁸ Por.: wyroki NSA z 25.06.2010, sygn. akt II OSK 1273/09; z dnia 28.11.2012 r., II OSK 1375/11 i z 19.5.2016 r. II OSK 2214/14 – wszystkie CBOSA.

⁵²⁹ CBOSA.

⁵³⁰ Por.: art. 36a ust. 3 Prawa budowlanego.

pierwotnie zatwierdzonego projektu budowlanego. Powinien zostać określony mając więc na uwadze zmiany jakie wprowadzane zostały tym projektem. Taki pogląd został również zaprezentowany w orzecznictwie⁵³¹. Tym samym ochrona interesów osób trzecich w przypadku zmiany pozwolenia na budowę jest realizowana podobnie jak w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, z tym jednak wyjątkiem, że legitymację procesową w tym postępowaniu będą mieli, co do zasady, właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania przedmiotowych zmian, o ile będą one wprowadzały ograniczenia lub uciążliwości w zgodnym z prawem zagospodarowaniu ich nieruchomości.

Odmienne stanowisko w tej kwestii zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1161/05⁵³², który uznał, iż w postępowaniu o zmianę decyzji w sprawie pozwolenia na budowę krąg stron winien być ustalany przy zastosowaniu art. 28 k.p.a., nie zaś art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. W ocenie tego Sądu literalne brzmienie art. 28 ust. 2 tej ustawy nie stwarza bowiem podstaw do rozszerzania jego zastosowania w sprawach innych, niż mających za przedmiot wyłącznie wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd ten wyraził przekonanie, że postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę w trybie, o którym mowa w art. 36a ust. 1 i 3 tej ustawy jest postępowaniem przedmiotowo różnym od postępowania zwykłego o udzielenie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego, a ponadto podstaw do stosowania art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego nie stwarzają przepisy regulujące przesłanki oraz tryb zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż z jej art. 36a ust. 3 wynika jedynie nakaz odpowiedniego stosowania art. 32-35 tej ustawy. Dlatego też zdaniem tego Sądu w postępowaniu o zmianę pozwolenia na budowę przymiot strony posiadają wszystkie te podmioty, które należały do kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Skoro bowiem pierwotna decyzja oddziaływała na sferę ich interesu prawnego, to wpływ na nią będzie miała też zmiana tej decyzji. Zmiana pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust. 1 i 3 Prawa budowlanego, jako ingerująca w prawa przyznane stronom decyzją pierwotną i oddziałująca w ten sposób na sferę ich interesu prawnego, powinna być zatem poprzedzona postępowaniem przeprowadzonym z udziałem wszystkich tych podmiotów⁵³³.

⁵³¹ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1005/09; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Go 731/07 – CBOSA.

⁵³² CBOSA.

⁵³³ Por.: wyroki WSA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1235/06 i z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1626/05 i z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1161/05; WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 896/07 – wszystkie opublikowane CBOSA.

Według A. Ostrowskiej pogląd ten nie zasługuje na aprobatę. Zdaniem tej autorki nie ulega wątpliwości, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę są jednak postępowaniami odrębnymi, stąd organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę ma obowiązek samodzielnie ustalić krąg stron tego postępowania, bez względu na to, komu status strony został przyznany w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Poza tym, zastosowanie w sprawach zmiany pozwolenia na budowę art. 28 k.p.a. byłoby równoznaczne z uznaniem za strony tego postępowania także innych podmiotów niż inwestor, właściciele, użytkownicy wieczysti oraz zarządcy obiektów budowlanych znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanej inwestycji, której wnioskowane zmiany dotyczą, a co za tym idzie, wiązałoby się to z niedopuszczalnym rozszerzeniem zakresu podmiotowego tego postępowania w stosunku do uprzedniego postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Nieracjonalne byłoby również ustalanie kręgu stron postępowań w sprawach zezwolenia na przeprowadzenie robót budowlanych dotyczących tego samego obiektu na podstawie dwóch różnych przepisów prawa, tym bardziej, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 36a Prawa budowlanego ma węższy zakres przedmiotowy, niż poprzedzające je postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, ponieważ ograniczone jest wyłącznie do zakresu dokonywanej zmiany⁵³⁴.

Powyższe stanowisko A. Ostrowskiej podzielam, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Jak już wskazałem w Komentarzu do Prawa budowlanego⁵³⁵, decyzja o zmianie pozwolenia na budowę jest decyzją uprawniającą do rozpoczęcia, jak i prowadzenia robót budowlanych (oczywiście objętych przedmiotową zmianą), a zatem jest w pewnym sensie rozstrzygnięciem, o którym mowa w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia na budowę wszczynane jest w sprawie nowej w stosunku do rozstrzygniętej wcześniej decyzją o pozwoleniu na budowę i ograniczone merytorycznie tylko do zakresu dokonywanej zmiany projektu zagospodarowania działki (terenu) i projektu architektoniczno-budowlanego i decyzji o pozwoleniu na budowę. W związku z faktem, że rozstrzygnięcie dotyczące zmiany pozwolenia na budowę jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, też

⁵³⁴ Por.: A. Ostrowska: Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę – uwagi na tle art. 36a Prawa budowlanego (w:) *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niźnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 541-542. Podobnie: K. Buliński, T. Filipowicz: *Problematyka odstępstwa od pozwolenia na budowę (w:) Proces inwestycji...*, pod red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, op. cit., s. 93-94; K. Małysa-Sulińska, op. cit., s. 197; wyrok NSA z dnia 18 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 795/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1005/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Op 270/05; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Go 731/07 - wszystkie opublikowane CBOSA.

⁵³⁵ Kosicki A., op. cit.

obszar oddziaływania obiektu powinien, co do zasady, powinien być ustalany odpowiednio do zakresu tejże zmiany. Oznacza to, że legitymację procesową w postępowaniu prowadzonym w tym trybie powinni mieć, co do zasady, właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania przedmiotowych zmian, o ile zmiany te będą wprowadzały ograniczenia lub uciążliwości w zgodnej z prawem zabudowie ich nieruchomości. Poza tym z faktu odrębności rozpatrywanych spraw w dwóch różnych postępowaniach nic samo przez się nie wynika. Rozstrzygające jest także nie to, że są to dwie różne sprawy (i postępowania), ale to, co jest przedmiotem każdej z nich. Jeżeli przestrzenne i podmiotowe skutki prawne rozstrzygnięcia w dwóch sprawach są różne, to i krąg stron może być inny, choć mogą zaistnieć sytuacje, że będzie on taki sam jak w przypadku pozwolenia na budowę. Nie można jednak wykluczyć, że zmiany, o które zawnioskował Inwestor, będą na tyle daleko idące, iż stroną w takim postępowaniu mogą być zarówno nowe podmioty, jak i te, które były stronami postępowania w sprawie pierwotnego pozwolenia na budowę. Warunkiem jest to, aby znajdowały się one w kręgu podmiotów, o których mowa w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego⁵³⁶. Poza tym, istotna zmiana zamiaru inwestycyjnego oraz projektu budowlanego może również polegać na rozszerzeniu zakresu oddziaływania, np. przez zastąpienie planowanych instalacji instalacjami o wyższej mocy emisyjnej. Tym samym krąg stron powinien być dostosowany do zakresu i rodzaju zmian. Przy czym, należy zaznaczyć, że cały czas chodzi o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę. Warto więc wskazać, iż zmiana decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji istotnego odstępstwa, jest możliwa w przypadku tożsamości obiektu oznaczonego w pozwoleniu na budowę oraz obiektu, którego zamierzone odstępstwa dotyczą⁵³⁷.

Zmiana zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalna w przypadku prowadzenia przez Inwestora procesu budowlanego. Jego zakończenie czyni bezprzedmiotowe zastosowanie tej instytucji, a ewentualna zmiana wykonanego obiektu może wtedy nastąpić wyłącznie po uzyskaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu robót budowlanych. Przy czym, w wyroku z dnia 8 grudnia 2006 r. NSA wyraził pogląd, że decyzja o zmianie pozwolenia na budowę, wydana na podstawie art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, może dotyczyć tylko zamierzonych, a nie dokonanych przez

⁵³⁶ Ibidem.

⁵³⁷ Por.: wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1924/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2563/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 1264/15; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 921/17; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 822/18; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1410/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 250/19 – wszystkie CBOSA.

inwestora istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków tego pozwolenia⁵³⁸.

Należy także zaznaczyć, że inwestor może, przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu, złożyć wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego⁵³⁹. W takiej sytuacji przepisy art. 32-36 będą miały odpowiednie zastosowanie⁵⁴⁰. Również ochrona interesów osób trzecich będzie kształtowała się w taki sam sposób jak w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. W przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12 tej ustawy, inwestor może także powstrzymać się od rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tego obiektu do czasu zakończenia postępowania w tym przedmiocie⁵⁴¹.

Należy podkreślić, że przedstawione w niniejszym punkcie i akceptowane przeze mnie poglądy zawarte zarówno w orzecznictwie jak i literaturze, dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w przypadku zmiany pozwolenia na budowę, są zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa oraz innymi przywoływanymi w powyższych rozdziałach przepisami Konstytucji RP. Ochrona ta jest realizowana podobnie jak w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, z tym jednak wyjątkiem, że legitymację procesową w tym postępowaniu będą mieli, właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących w obszarze oddziaływania przedmiotowych zmian, o ile będą one wprowadzały ograniczenia lub uciążliwości w zgodnym z prawem zagospodarowaniu ich nieruchomości. Osoby trzecie będą więc miały prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń inwestora i składania wniosków dowodowych w tym zakresie.

6. Wygaszenie pozwolenia na budowę

Decyzja o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Jest to termin prawa materialnego, którego upływ powoduje utratę uprawnień zawartych w tym zezwoleniu.

⁵³⁸ Por.: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., II OSK 44/06, CBOSA.

⁵³⁹ Obecnie w art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego. Nowelizacja uchwalona ustawą z 13.02.2020 r. zmieniającą Prawo budowlane z dniem 19.09.2020 r. wynikała tylko z konieczności dostosowania przepisu do zmienionego odwołania w treści art. 37a Prawa budowlanego po zmianach do art. 29 ust. 1 pkt 7 Prawa budowlanego, a nie jak było poprzednio do art. 29 ust. 1 pkt 12 Prawa budowlanego.

⁵⁴⁰ Zob.: art. 37a ust. 1 Prawa budowlanego w treści przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁵⁴¹ Zob.: art. 37a ust. 2 Prawa budowlanego w treści przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

Zdaniem Z. Kostki wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę oznacza utratę jej mocy obowiązującej z chwilą zaistnienia pewnego zdarzenia prawnego, jakim w omawianej sytuacji jest upływ czasu, a inwestor prowadzący roboty budowlane na podstawie pozwolenia na budowę, które wygasło, musi być traktowany tak, jak osoba wykonująca roboty bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę⁵⁴².

Termin, po którego upływie pozwolenie na budowę wygasa, jest terminem prawa materialnego. W rezultacie jego przywracanie i wydłużanie uznaje się za niedopuszczalne. Termin ten przerywa swój bieg w sytuacji, gdy wykonanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych zostało wstrzymane postanowieniem sądu administracyjnego lub organu administracji publicznej. Co do zasady nie sposób wywodzić z tego faktu negatywnych konsekwencji zarówno dla adresata tych decyzji jak i osób trzecich. Sytuacja taka byłaby bowiem nie do pogodzenia z istniejącym porządkiem prawnym, gdyż podporządkowanie się inwestora zakazom wynikającym z któregokolwiek z ww. postanowień uniemożliwiłoby mu skorzystanie z zagwarantowanych w decyzji ostatecznej uprawnień, w tym przypadku dotyczących budowy obiektu budowlanego⁵⁴³.

Sprawa w przedmiocie wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę załatwiana jest w formie odrębnej decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę. Instytucja ta ma odpowiednio zastosowanie do pozwolenia na realizację innych robót budowlanych wymienionych w art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego. Ze względu na daleko idące skutki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej okoliczności faktyczne prowadzące do stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na budowę nie mogą być przedmiotem domniemania. Powinny być one w sposób bezsporny wykazane przez organ, stosownie do wymogów kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴⁴.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w obowiązującym obecnie brzmieniu nie zawiera jakichkolwiek szczególnych regulacji prawnych odnośnie statusu osób trzecich w sprawie o stwierdzenie wygaśnięcia pozwolenia na budowę. W rezultacie czego osoby te mogą bronić swoich interesów jako strony tego postępowania opierając się na normie ogólnej wyrażonej w art. 28 k.p.a. W sytuacji więc, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie wygaszenia któregokolwiek z ww. pozwoleń wystąpi osoba trzecia lub gdy ta osoba chce uczestniczyć w takim postępowaniu na prawach strony, każdorazowo musi udowodnić, że ma materialnoprawną legitymację do występowania z takim żądaniem na podstawie art. 37 ust. 1

⁵⁴² Por.: Z. Kostka, *Prawo...*, Gdańsk 2005, s. 111.

⁵⁴³ Por.: wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 1269/04, CBOSA.

⁵⁴⁴ Por.: wyrok NSA z dnia 8 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 457/06, CBOSA.

Prawa budowlanego. Oznacza to, że status stron w tymże postępowaniu przysługuje tylko tym podmiotom, których prawny interes (tj. interes wywiedziony z norm prawa materialnego) został naruszony poprzez przekroczenie przez inwestora 3-letniej przerwy w realizacji inwestycji lub jej nie rozpoczęcia w tym terminie bądź też mają interes prawny w zachowaniu w obrocie prawnym przysługującego inwestorowi pozwolenia na budowę⁵⁴⁵.

Jeżeli z żądaniem wszczęcia postępowania wystąpi osoba trzecia lub gdy ta osoba chce uczestniczyć w takim postępowaniu na prawach strony, niezbędne jest więc dokonanie przez organ oceny, czy jeśli jest ona właścicielem nieruchomości sąsiadującej z inwestycją objętą pozwoleniem na budowę, uzasadnia swój wniosek takimi okolicznościami, które wskazują, że pozostawanie w obrocie prawnym tego pozwolenia, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego, uniemożliwia mu prawidłowe korzystanie z przysługującego mu prawa rzeczowego. Należy bowiem bezwzględnie w takiej sytuacji przypomnieć, że ze swego prawa właściciel może korzystać jedynie w granicach tego prawa i zgodnie z jego przeznaczeniem. Natomiast przekroczenia tej zasady powinny być traktowane jako nadużycie prawa, nie zaś jako uprawnione korzystanie z prawa podlegające ochronie⁵⁴⁶.

Zgodnie z ugruntowanym poglądem wyrażanym zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie⁵⁴⁷, przymiot strony w sprawie dotyczącej wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być oceniany na podstawie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, gdyż jest to przepis, który dotyczy tylko spraw w przedmiocie pozwolenia na budowę. Przepis ten jest wyjątkiem od zasady ogólnej, zatem nie powinien być interpretowany rozszerzająco, lecz powinien znaleźć zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim wprost przewidział to ustawodawca. Przedmiot sprawy dotyczącej wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę jest inny niż zezwolenie inwestorowi na rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych. Do wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę ma zastosowanie zasada ogólna oceny przymiotu strony wynikająca z art. 28 k.p.a., kładąca nacisk na interes prawny strony w danej sprawie, a nie na znajdowanie się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Dla wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest istotne, czy określony podmiot (jego nieruchomość) znajduje się w takim obszarze, gdyż podlegało to ocenie na etapie wydania

⁵⁴⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1479/10; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II OSK 1450/12; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 687/18; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 844/18; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1465/18 – wszystkie CBOSA.

⁵⁴⁶ Por.: A. Plucińska-Filipowicz, J. Filipowicz: Wygaśnięcie pozwolenia na budowę, LEX dla Samorządu Terytorialnego Plus.

⁵⁴⁷ Por.: wyrok NSA z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1479/10, wyrok WSA w Krakowie z 28 marca 2011 r., sygn. II SA/Kr 172/18 – CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 305/19, CBOSA; A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, wyd. III, WK 2016; A. Kosicki, op. cit.

pozwolenia na budowę, lecz znaczenie ma kwestia, czy domagający się dopuszczenia do udziału w takiej sprawie podmiot ma interes prawny w jej rozstrzygnięciu. Interesy prawne realizowane w obu postępowaniach – w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jak i w postępowaniu w sprawie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę – są przy tym diametralnie różne. O ile w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę interes prawny osób trzecich sprowadza się do ochrony przysługujących im praw rzeczowych do nieruchomości, o tyle w postępowaniu o stwierdzenie wygaśnięcia tego pozwolenia interes prawny ma wyłącznie inwestor, a polega on na dążeniu do zachowania w obrocie prawnym przysługującego mu pozwolenia. Stroną więc w sprawie, której przedmiotem jest wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę, co do zasady powinien być zatem tylko inwestor. Celem, a zarazem istotą tego postępowania jest bowiem eliminowanie w określonych w nim warunkach z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę tylko w interesie publicznym, a więc z przyczyn, dla których Prawo budowlane jako regulacja z zakresu prawa publicznego zostało wprowadzone do systemu prawa⁵⁴⁸.

Zgodnie z poglądem jaki został zaprezentowany w wyroku NSA z dnia 20 października 2011 r.⁵⁴⁹ podkreślić należy, że nie jest wystarczającą okolicznością, aby skutecznie orzec na żądanie określonego podmiotu, niebędącego inwestorem, o wygaszeniu decyzji o pozwoleniu na budowę, tylko na tej podstawie, że podmiot ten był wymieniony w rozdzielniku decyzji o pozwoleniu na budowę, względnie wszedł w prawa do nieruchomości należącej uprzednio do podmiotu wymienionego w tym rozdzielniku. Z reguły bowiem osoby trzecie żądają wygaszenia pozwolenia na budowę wtedy, gdy w inny sposób nie udało im się doprowadzić do usunięcia tej decyzji z obrotu prawnego. Nie podają przy tym jakichkolwiek racjonalnych argumentów, które mogłyby wskazywać na to, że dalsze pozostawanie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę narusza ich uzasadniony interes prawny w rozumieniu art. 7 k.p.a. Podmiot żądający wszczęcia postępowania w tym przedmiocie powinien więc wykazać się nie tylko prawem do sąsiedniej nieruchomości, ale także wskazać, w czym upatruje swój interes prawny w dążeniu do wyeliminowania drogą określoną w art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego decyzji o pozwoleniu na budowę. Według tego Sądu przepis ten nie jest bowiem regulacją, która może być wykorzystywana do załatwiania sporów pomiędzy inwestorem i jego sąsiadami /osobami trzecimi/, wynikającymi na gruncie realizacji inwestycji na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz jego celem i zarazem istotą jest eliminowanie w określonych w nim warunkach z obrotu prawnego pozwolenia na budowę wyłącznie w interesie

⁵⁴⁸ Ibidem.

⁵⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn.. akt II OSK 1479/10, CBOSA.

publicznym, a więc z przyczyn, dla których prawo budowlane, jako regulacja z zakresu prawa publicznego, zostało wprowadzone do systemu prawa⁵⁵⁰. Zdaniem A. Plucińskiej-Filipowicz oraz J. Filipowicza to wszak państwo, kierując się właśnie interesem publicznym, jest zainteresowane rozwojem budownictwa, a więc realizacją każdej z inwestycji budowlanych, na którą inwestor uzyskał akceptację organu administracji publicznej. Państwo przez swoje organy i regulacje prawne zawarte w Prawie budowlanym ma przy tym inne możliwości doprowadzenia do usunięcia nieprawidłowości w zakresie prowadzenia inwestycji, bez konieczności stwierdzenia odrębną decyzją administracyjną organu architektoniczno-budowlanego wygaśnięcia pozwolenia na budowę. Według tych autorów usunięcie decyzji o pozwoleniu na budowę, objętej zasadą jej trwałości (art. 16 k.p.a.), może nastąpić tylko w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych względami wynikającymi z interesu publicznego, a nie partykularnego interesu sąsiada inwestora⁵⁵¹.

Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia również to, że decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę, jak i wygaśnięcie pozwolenia na budowę są decyzjami w zupełnie nowej sprawie, a zatem postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na budowę jest odmiennym postępowaniem administracyjnym w stosunku do postępowania o udzielenie tegoż pozwolenia.. Interesy prawne realizowane w obu postępowaniach, a w konsekwencji, zasługujące na ochronę, są też diametralnie różne. O ile bowiem w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę interes prawny osób trzecich sprowadza się do ochrony przysługujących im praw rzeczowych do nieruchomości, o tyle w postępowaniu o stwierdzenie wygaśnięcia tegoż pozwolenia, co do zasady interes prawny ma wyłącznie inwestor, a polega on na dążeniu do zachowania w obrocie prawnym przysługującego mu pozwolenia. Co więcej, skoro o interesach osób trzecich organ już raz rozstrzygnął w decyzji o pozwoleniu na budowę, to niezasadne byłoby powtórne rozstrzygnięcie o tych samych interesach na etapie postępowania o stwierdzenie wygaśnięcia tegoż pozwolenia.

7. Rozpoczęcie i wznowienie budowy w przypadkach stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę

Może zaistnieć przypadek, że utrata pozwolenia na budowę będzie wynikiem jego uchylecia lub stwierdzenia nieważności zarówno w postępowaniu przed organem administracji publicznej (art. 158 § 1 k.p.a. - stwierdzenie nieważności decyzji; art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., art.

⁵⁵⁰ Ibidem.

⁵⁵¹ Por.: A. Plucińska-Filipowicz, J. Filipowicz: op. cit.

155 k.p.a., art. 161 § 1 k.p.a. - uchylenie decyzji) jak i sądem administracyjnym (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. - stwierdzenie nieważności decyzji; art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. - uchylenie decyzji). W takiej sytuacji inwestor, który z powyższych przyczyn utracił decyzję o pozwoleniu na budowę, aby ponownie legalnie rozpocząć budowę tej samej inwestycji lub ją kontynuować, musi zgodnie z treścią art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego wystąpić do właściwego organu architektoniczno-budowlanego o nową decyzję o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się pogląd, że ochrona interesów osób trzecich w przypadkach, o których mowa w art. 37 ust. 2 będzie przebiegała na takich samych zasadach jak w przypadku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, z tym jednak wyjątkiem, że w przypadku gdy budowa była już prowadzona, podstawę wydania tej decyzji będzie stanowiła oprócz projektu budowlanego również inwentaryzacja wykonanych dotychczas robót budowlanych. Przy czym, powyższa instytucja nie wyklucza także wydania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej na wyraźny wniosek inwestora nowej decyzji o pozwoleniu na budowę obejmującej budowę zupełnie innej inwestycji z wykorzystaniem części poprzednio wykonanego obiektu budowlanego, którego budowy inwestor zaniechał⁵⁵². W przypadku jednak, gdy inwestor zobowiązany w myśl art. 37 ust. 2 do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę pomimo utraty dotychczasowego pozwolenia nie powstrzyma się od prowadzenia robót budowlanych, należy przyjąć, że zastosowanie będzie miało art. 50 ust. 1 pkt 1, a w konsekwencji naprawienie sytuacji z tego wynikłej będzie należało do kompetencji organu nadzoru budowlanego⁵⁵³.

Należy zaznaczyć, iż zgodnie z nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. rozpoczęcie albo wznowienie budowy w przypadku wygaśnięcia pozwolenia na budowę z powodu upływu trzyletniego terminu lub uchylenia pozwolenia na budowę, a także stwierdzenia jego nieważności jest możliwe na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę także w przypadku zakończenia robót budowlanych. Zakończenie budowy nie wyłącza więc konieczności wydania pozwolenia na budowę w trybie art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego, co wprost wynika z treści znowelizowanego ust. 2. Jeżeli na przykład zakończono budowę, ale po tym fakcie stwierdzono nieważność pozwolenia na budowę, to właściwy organ jest zobowiązany rozpatrzyć pierwotny wniosek o pozwolenie na budowę (będący podstawą wydania decyzji, która jednak później została wyeliminowana z obrotu prawnego) i wydać (albo odmówić wydania) pozwolenie na

⁵⁵² Por.: postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2009 r., II OW 92/08, LEX nr 565936.

⁵⁵³ A. Kosicki, op. cit.

budowę. Zmiana ta nie ma jednak wpływu na kwestię ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w omawianych powyżej przypadkach.

Polskie prawo budowlane w obowiązującym stanie prawnym reguluje także sytuacje związane z rozpoczęciem oraz wznowieniem budowy w przypadkach stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w tych sprawach jest realizowana podobnie jak w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁵⁴. Osoby trzecie będą więc miały prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń inwestora i składania wniosków dowodowych, co zapewnia pełną ochronę prawną ich interesów, zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa. Dlatego chcąc w sposób kompletny podejść do ochrony interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym należało również zbadać, jak ta ochrona wygląda w powyższych przypadkach.

8. Przeniesienie pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia robót budowlanych

Zgodnie z art. 40 ust. 1 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę - określoną w art. 28 tej ustawy, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji (art. 40 ust. 3 tej ustawy). Przy czym zgodnie z art. 40 ust. 4 mogą być również przeniesione na rzecz innej osoby w drodze decyzji prawa i obowiązki wynikające ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu. W tym przypadku przepisy art. 40 ust. 1 i 3 także będą miały odpowiednie zastosowanie. Ustalenie zaś czy zaistniały przesłanki, o których mowa w wymienionych przepisach jest obowiązkiem właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej prowadzącego postępowanie w sprawie cesji pozwolenia budowlanego.

Sprawa dotycząca cesji wymienionej decyzji jest sprawą nową, załatwianą w pierwszej instancji w drodze decyzji administracyjnej przez ten sam organ, który był właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W pierwszym przypadku tym organem jest starosta,

⁵⁵⁴ Patrz rozdział III pkt 2.

zaś w drugim - powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Natomiast w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3-4 – odpowiednio wojewoda oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.

Artykuł 40 Prawa budowlanego w ust. 3 stanowi wprost, że stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji. To samo zresztą odnosi się do zgłoszenia robót budowlanych. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/OI 15/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie⁵⁵⁵ zajął stanowisko, że przepis ten stanowi *lex specialis* względem art. 28 k.p.a., wyłączając jego stosowanie w tym konkretnym przypadku. Zdaniem Sądu na uwagę zasługuje tutaj bowiem użyty przez legislatora zwrot „jedynie”. W taki właśnie sposób jednoznacznie określony został krąg podmiotów będących uczestnikami omawianego postępowania. W mojej ocenie z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Charakter decyzji o przeniesieniu pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych i jej skutki nie mają wpływu na interesy prawne lub obowiązki osób trzecich. Rozstrzygnięcie te dotyczy wyłącznie zmiany inwestora, a zatem nie ma potrzeby wyłączania ze stosowania art. 28 k.p.a.

Zdaniem J. Siegień warto zwrócić uwagę, że również na podstawie art. 28 k.p.a. nie sposób byłoby wskazać inne podmioty mogące się wykazać interesem prawnym przy cesji pozwolenia na budowę, ponieważ nikt poza inwestorem oraz podmiotem mającym realizować określone pozwolenie we własnym imieniu nie posiada interesu prawnego w sprawie wydania przedmiotowej decyzji. Cytowany autor wskazuje, że prawa pozostałych podmiotów – osób trzecich mogą być bowiem naruszone tylko samą realizacją obiektu budowlanego, a nie faktem, że roboty budowlane prowadzi inny niż pierwotnie inwestor⁵⁵⁶. W mojej ocenie tezę tę należy uznać za słuszną. Za jej słusnością przemawia nie tylko to, że przeniesienie pozwolenia na budowę, w trybie art. 40 ust. 1 Prawa budowlanego prowadzi wyłącznie do zmiany inwestora, tj. adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, ale też zmiana jaką ustawodawca wprowadził do Prawa budowlanego ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Art. 1 pkt 23 lit. c wymienionej ustawy nadano bowiem nowe brzmienie art. 40 ust. 3 Prawa budowlanego wskazując wprost, że stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. Powyższe oznacza, że krąg podmiotów mających przymiot strony w tym postępowaniu jest węższy nawet niż w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę.

⁵⁵⁵ CBOSA.

⁵⁵⁶ Por.: J. Siegień, Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2002, s. 236.

Podobne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 5 marca 1999 r., sygn. akt IV SA 1053/97⁵⁵⁷ twierdząc, że „zmiana osoby inwestora nie narusza prawem chronionych interesów właściciela sąsiedniej działki. Zmiana inwestora w trybie art. 40 Prawa budowlanego z 1994 r. nie jest środkiem, który mógłby prowadzić do ponownej oceny bądź wzruszenia pozwolenia na budowę. Jest to wyłącznie zmiana adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, której organ administracji nie może odmówić, jeśli spełnione są warunki określone tym przepisem, a mianowicie, osoba na rzecz której ma być przeniesione pozwolenie na budowę, musi się wykazać prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodą strony na rzecz której pozwolenie zostało wydane oraz osoba ta musi złożyć oświadczenie, że przyjmuje warunki zawarte w decyzji o pozwoleniu na budowę. Żadna z powyższych przesłanek warunkujących przeniesienie pozwolenia na budowę nie dotyczy interesów właściciela sąsiedniej działki ani interesom tym nie zagraża”⁵⁵⁸.

Reasumując można zauważyć, że sama instytucja przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę, czy też zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu w żaden sposób nie ma wpływu na interesy osób trzecich, ponieważ żadna z przesłanek warunkujących te przeniesienie nie dotyczy interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, ani interesom tym nie zagraża, gdyż warunki realizacji określonej inwestycji nie ulegają zmianie. Takie zagrożenie może stwarzać bowiem jedynie sama realizacją obiektu budowlanego, a nie fakt, że roboty budowlane prowadzi inny niż pierwotnie inwestor.

Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych zakłada dwa sposoby ochrony tych interesów. Pierwszy polega na egzekucji ustanowionych w interesie publicznym określonych regulacji, które mają na celu takie zaprojektowanie obiektu budowlanego, aby spełniał on wszystkie wymagania określone w art. 5 Prawa budowlanego, w tym wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Ochrona ta sprawowana jest przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Drugi sposób ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich – z wyjątkiem etapu projektowania, a także postępowania w sprawie zgłoszenia robót budowlanych, jak i przeniesienia pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia, polega zaś na zapewnieniu indywidualnej ochrony tym osobom. Osoby te mogą brać udział w takich postępowaniach na prawach strony, gdzie mogą zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów. Oczywiście zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby

⁵⁵⁷ CBOSA.

⁵⁵⁸ Podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 112/05, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2311/18, CBOSA.

argumenty i zarzuty są usprawiedliwione oraz zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych. Należy jednak zaznaczyć, że zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich nie jest zasadą samodzielną, a zatem powinna być skonkretyzowana przez szczegółowe przepisy prawa budowlanego i przepisy wykonawcze do tej ustawy. Przy czym zgłoszenie robót budowlanych dotyczy przedsięwzięć o małym stopniu skomplikowania oraz znikomym oddziaływaniu na otoczenie, to poziom ochrony prawnej osób trzecich, które nie są nawet o nim należycie powiadamiane, jest więc w przypadku tej instytucji zdecydowanie niższy niż w sytuacji stosowania konstrukcji prawnych zorientowanych na uzyskanie rozstrzygnięcia organu w postaci decyzji administracyjnej. Na etapie zaś projektowania inwestycji budowlanej to czy projektant uwzględnił interesy osób trzecich będzie kontrolowane przez właściwe organy na późniejszym etapie procesu budowlanego tj. w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych. Natomiast instytucja przeniesienia pozwolenia na budowę, czy też zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu w żaden sposób nie ma wpływu na interesy osób trzecich, ponieważ żadna z przesłanek warunkujących te przeniesienie nie dotyczy interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, ani interesom tym nie zagraża, gdyż warunki realizacji określonej inwestycji nie ulegają zmianie.

Ponadto wskazałem również, że o tym, czy w określonych Prawem budowlanym postępowaniach administracyjnych osobom trzecim będzie zapewniona ochrona na zasadach indywidualnych, czy też ogólnych decydują ustanowione przez ustawodawcę kryteria zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe, a także charakter sprawy. Jest to ściśle związane ze stopniem zagrożenia naruszenia uzasadnionych interesów tych osób. Inaczej bowiem wygląda możliwość naruszenia tych interesów w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę, a inaczej w trakcie postępowania w sprawie jego zmiany lub wygaszenia. Dlatego też zakres tej ochrony został zróżnicowany. W tej kwestii ustawodawca skorzystał zarówno z regulacji kodeksowych, tj. art. 28 k.p.a. (np. postępowanie w sprawie legalizacji obiektu budowlanego wykonanego bez pozwolenia na budowę, czy też wydania pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego) jak i wprowadził własne rozwiązania (decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzja o zmianie pozwolenia na budowę, czy też decyzji o rozpoczęciu albo wznowieniu budowy w przypadku stwierdzenia nieważności lub uchylecia pozwolenia na budowę). Zostało jednak udowodnione, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania gwarantują realizację adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa ochronę ich praw.

Rozdział IV

Interes osób trzecich na etapie realizacji robót budowlanych

1. Rozpoczęcie robót budowlanych

Według H. Kisielowskiej i D. Sypniewskiego etap budowy obiektu budowlanego oraz jego oddawania do użytkowania obejmuje czynności i uwarunkowania istotne zarówno z punktu widzenia praw, w tym praw osób trzecich, jak i ze względu na ich wagę w całym procesie budowlanym. Jest to etap decydujący o rzeczywistych walorach danego obiektu, bezpieczeństwie budowy, a także późniejszego jego użytkowania⁵⁵⁹. To na tym etapie okazuje się, jakie jest rzeczywiste oddziaływanie realizowanych robót budowlanych i wznoszonego (rozbieranego) obiektu budowlanego na uzasadnione interesy osób trzecich. Zaczyna się on od chwili rozpoczęcia budowy, a kończy na przystąpieniu do użytkowania. Po drodze są jednak kwestie związane z nielegalną realizacją robót budowlanych oraz wejściem na teren sąsiedniej nieruchomości w celu ich wykonania.

Ustawodawca wskazuje, że rozpoczęcia budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy⁵⁶⁰ określonych w art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego. Przepis ten precyzyjnie wylicza prace, które ustawodawca zaliczył do prac przygotowawczych. Są nimi: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie na potrzebę budowy przyłączy do sieci infrastruktury technicznej. W wyroku z dnia 31 lipca 2002 r. NSA oz. w Katowicach uznał, że ustawodawca przewiduje zamknięty katalog prac przygotowawczych, które stanowią o rozpoczęciu robót budowlanych, a jeżeli tak, to prace te trzeba interpretować zawężająco. Inne ewentualne prace nie należą w ocenie sądu do prac przygotowawczych, o których mowa w powyższym przepisie, a tym samym nie mogą być uznawane za rozpoczęcie budowy⁵⁶¹. Podjęcie więc którejkolwiek z prac wyszczególnionych w art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego znacząc będzie, że nastąpiło rozpoczęcie budowy. Poza tym, jak wskazał S. Serafin, z rozpoczęciem, a następnie prowadzeniem robót budowlanych wiążą się liczne obowiązki obciążające uczestników procesu budowlanego, a ich prawidłowe wypełnianie umożliwia wykonanie obiektu lub robót zgodnie z projektem budowlanym oraz

⁵⁵⁹ Por.: H. Kisielowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 241.

⁵⁶⁰ Zob.: art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁵⁶¹ Por.: wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 31 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/KA 2207/00, Legalis.

pozostałymi warunkami pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, a także innymi przepisami, w tym określającymi ochronę interesów osób trzecich⁵⁶².

Według Z. Niewiadomskiego prace przygotowawcze mogą być wykonywane tylko na terenie budowy, tj. stosownie do regulacji art. 3 pkt 10 Prawa budowlanego w przestrzeni, w której będą prowadzone roboty budowlane lub zajmowanej przez urządzenia zaplecza budowy, oczywiście na terenie, do którego inwestor ma stosowny tytuł prawny (prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). Z reguły będzie to teren objęty decyzją o pozwoleniu na budowę (zatwierdzonym projektem budowlanym) bądź też zgłoszeniem. Jeżeli tak, to prace przygotowawcze, wykonywane poza terenem objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem nie mogą, co do zasady przesądzać o rozpoczęciu budowy i w konsekwencji wpływać na ocenę jej legalności⁵⁶³, z wyjątkiem sytuacji, gdy rozpoczęcie robót budowlanych wymaga wejścia i przebywania na sąsiedniej nieruchomości w czasie wykonywania tych robót, ustawienia potrzebnych do tego urządzeń (np. postawienia rusztowania, z którego „operować” będą robotnicy budowlani), czy też wykonywania niezbędnych robót ziemnych.

Niezapewnienie przez inwestora udziału w trakcie robót budowlanych projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem budowlanym, czy też kierownika budowy może w rezultacie doprowadzić do nieprzewidzianego w dokumentacji projektowej ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości należącej do osób trzecich. Przykładowo, może to polegać na zabudowie nieruchomości bez wiedzy i zgody osób trzecich, zniszczenia lub uszkodzenia obiektu budowlanego należącego do tych osób, bądź odcięcia ich nieruchomości od dostępu do drogi publicznej lub mediów. Powodem tego może być bowiem błędne odczytania dokumentacji projektowej lub też nienależyte wykonanie robót budowlanych przez osoby do tego nieodpowiednio przygotowane. Niewykonanie zatem przez inwestora tego obowiązku zapewnienia objęcia kierownictwa budowy lub udziału w trakcie robót projektanta może bez wątplenia doprowadzić do naruszenia interesów osób trzecich. W takim przypadku osoby trzecie mają możliwość ochrony swoich interesów na zasadach i w trybie określonym w art. 50 Prawa budowlanego, o czym będę pisał w punkcie trzecim niniejszego rozdziału.

Podczas prowadzenia robót budowlanych, a także przed ich formalnym rozpoczęciem projektant powinien wyjaśniać wątpliwości dotyczące projektu budowlanego i zawartych w nim rozwiązań, dokonywać kwalifikacji zamierzonego nieistotnego odstąpienia od projektu, a następnie umieszczać w nim odpowiednie informacje dotyczące tego ewentualnego

⁵⁶² Por.: S. Serafin, Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005, s. 182.

⁵⁶³ Por.: Z. Niewiadomski, Prawo budowlane. Komentarz..., s. 458. Podobnie: wyrok NSA z dnia 5 listopada 2003 r., sygn. akt IV SA 1131/02, Legalis.

odstąpienia. Ma to zapobiec pomyłce podczas odczytywania projektu budowlanego skutkującej przykładowo zmianą lokalizacji obiektu budowlanego, która spowoduje jego wybudowanie na nieruchomości sąsiedniej należącej do osób trzecich lub zakwalifikowania istotnego odstępstwa jako nieistotnego, co spowoduje pozbawienia udziału osób trzecich w postępowaniu w sprawie zmiany pozwolenia na budowę, a tym samym możliwości obrony ich interesów. Projektant powinien także sprawować nadzór autorski na żądanie inwestora lub właściwego organu. Do obowiązków projektanta należy też sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, ze względu na specyfikę projektowanego obiektu budowlanego⁵⁶⁴. Z informacji tej powinno wynikać, jakie zagrożenia mogą powstać w związku z realizacją inwestycji budowlanej, które mogą mieć istotny wpływ na zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich, np. informacja o zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy inwestora obiektu budowlanego, drzewach, czy też dużych mas ziemnych, które mogą stwarzać zagrożenie przez zawalenie lub osunięcie w wyniku wykonania pod budowę projektowanego obiektu zbyt głębokich lub niewłaściwie zabezpieczonych wykopów.

Opierając się na tej informacji, przed rozpoczęciem budowy, kierownik budowy powinien sporządzić lub zapewnić sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, uwzględniając specyfikę obiektu budowlanego i warunki prowadzenia robót budowlanych, w tym planowane jednoczesne prowadzenie robót budowlanych i produkcji przemysłowej⁵⁶⁵, jeżeli zgodnie z przepisami Prawa budowlanego jest on wymagany⁵⁶⁶. Do podstawowych obowiązków kierownika budowy (robót) zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1-3 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie przepisów nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. należało też prowadzenie dziennika budowy lub rozbiórki, umieszczenie na budowie lub rozbiórce w widocznym miejscu tablicy informacyjnej oraz w przypadku budowy lub rozbiórki, na której przewiduje się prowadzenie robót budowlanych trwających dłużej niż 30 dni roboczych i jednoczesne zatrudnienie co najmniej 20 pracowników albo na których planowany zakres robót przekracza 500 osobodni⁵⁶⁷ ogłoszenia zawierającego informacje dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia – przy czym, nie dotyczy to budowy obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa oraz obiektów liniowych, a także

⁵⁶⁴ Zob.: art. 20 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego.

⁵⁶⁵ Zob.: art. 21a ust. 1 Prawa budowlanego. Patrz także aneks, załącznik nr 6.

⁵⁶⁶ Zgodnie z art. 21a ust. 1a Prawa budowlanego plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie sporządza się, jeżeli: 1) w trakcie budowy wykonywany będzie przynajmniej jeden z rodzajów robót budowlanych wymienionych w ust. 2 lub 2) przewidywane roboty budowlane mają trwać dłużej niż 30 dni roboczych i jednocześnie będzie przy nich zatrudnionych co najmniej 20 pracowników lub pracochłonność planowanych robót będzie przekraczać 500 osobodni.

⁵⁶⁷ Zob.: art. 42 ust. 3a Prawa budowlanego.

zabezpieczenie terenu budowy⁵⁶⁸. Należy także zaznaczyć, że przed wejściem w życie przepisów nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. obowiązki wymienione w art. 42 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego nie miały zastosowania do budowy lub rozbiórki obiektów, dla których nie było wymagane pozwolenie na budowę, z wyjątkiem budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19 i 19a. Poza tym, właściwy organ nadzoru budowlanego może wyłączyć, w drodze decyzji administracyjnej, stosowanie tych przepisów również w stosunku do innych obiektów, jeżeli jest to uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót lub innymi ważnymi względami⁵⁶⁹. Wyłączenie to następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę lub w drodze odrębnej decyzji wyłącznie na wniosek inwestora⁵⁷⁰.

Kierownik budowy, jako uczestnik procesu budowlanego, powinien stale przebywać na terenie budowy oraz czuwać nad prawidłowością jej wykonywania. Jego obowiązki i prawa określają art. 22 i 23 Prawa budowlanego⁵⁷¹. Niektóre z nich mogą mieć wpływ na interesy osób trzecich. Przykładowo, odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi przed dostępem do nich osób trzecich, co mogłoby stworzyć zagrożenia dla ich zdrowia i życia; zorganizowanie budowy oraz kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z decyzją o pozwoleniu na budowę, przepisami tak, aby nie doszło do nieuprawnionego korzystania z należących do osób trzecich nieruchomości polegającego na jej wykorzystaniu w celu dowozu materiałów budowlanych na teren budowy; koordynowanie realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia osób trzecich przy opracowywaniu technicznych lub organizacyjnych założeń planowanych robót budowlanych lub ich poszczególnych etapów; podejmowanie niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym; koordynowanie działań zapewniających przestrzeganie podczas realizacji robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, tak aby podczas ich wykonywania nie doszło do naruszenia interesów osób trzecich poprzez zawalenie lub osunięcie usytuowanych w bliskiej odległości od granicy inwestora obiektów budowlanych, drzew, czy też dużych mas ziemnych bądź też wstrzymanie robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania takich zagrożeń. Jak wynika z treści wymienionych obowiązków i praw, kierownik ma nie tylko zorganizować cały proces budowy z zastosowaniem sprawnego systemu jej zaopatrzenia przez wyspecjalizowanych

⁵⁶⁸ Zob.: art. 42 ust. 2 pkt 1-3 Prawa budowlanego.

⁵⁶⁹ Zob.: art. 42 ust. 3 Prawa budowlanego.

⁵⁷⁰ Por.: Z. Niewiadomski, Prawo budowlane. Komentarz..., s. 462-463.

⁵⁷¹ Zobacz: aneks, załącznik nr 7.

wytwórców materiałów i wyrobów, ale przede wszystkim bezpośrednio na terenie budowy nadzorować realizację określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu (jeżeli wynika to z przepisów prawa lub woli inwestora) robót budowlanych lub prac przygotowawczych w taki sposób, aby ich wykonanie nie naruszało uzasadnionych interesów osób trzecich.

Ponieważ ustawodawca nie wymaga od inwestora legitymowania się szczególnymi kwalifikacjami czy też uprawnieniami do wykonania obowiązku wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi również obowiązku sprawowania nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych, może to powierzyć na swój koszt i odpowiedzialność osobie mającej odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a więc osobie mającej uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w określonej specjalności⁵⁷². Podstawowym obowiązkiem inspektora nadzoru inwestorskiego jest reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów zgodnie z art. 10 Prawa budowlanego⁵⁷³; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy⁵⁷⁴.

Z zadaniami inspektora nadzoru inwestorskiego ściśle skorelowane są przysługujące mu uprawnienia. Obejmują one prawo do wydawania kierownikowi budowy lub kierownikowi robót poleceń, potwierdzonych wpisem do dziennika budowy, dotyczących usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót i informacji oraz dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonywaniu robót budowlanych

⁵⁷² Por.: art. 18 ust. 1 pkt 4-5 Prawa budowlanego. D. Sypniewski: op. cit., s. 200.

⁵⁷³ Art. 10 Prawa budowlanego stanowi, że wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały o właściwościach użytkowych umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie podstawowych wymagań, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych - również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem.

⁵⁷⁴ Zob.: art. 25 Prawa budowlanego.

wyrobów budowlanych, a także informacji i dokumentów potwierdzających dopuszczenie do stosowania urządzeń technicznych. Poza tym, inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo żądać od kierownika budowy (robót) dokonania poprawek lub ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę⁵⁷⁵. Uprawnienia te zdaniem S. Serafina mają charakter kontrolny, ponieważ ich istotą jest porównanie przebiegu prowadzonych robót budowlanych ze stanem prawnym i nadzorczym, ponieważ mają na celu skorygowanie nieprawidłowości, które obejmują możliwość wydawania kierownikowi budowy poleceń lub nawet żądania wykonania określonych czynności⁵⁷⁶.

Należy zatem zaznaczyć, iż niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez projektanta, kierownika budowy, czy też inspektora nadzoru inwestorskiego niektórych z przedstawionych powyżej obowiązków, bądź też nadużycie wymienionych uprawnień może doprowadzić do naruszenia interesów osób trzecich. Przykładowo, w wyniku błędnej kwalifikacji przez projektanta podczas budowy, zamierzonego nieistotnego odstąpienia od projektu budowlanego oraz warunków pozwolenia na budowę polegającego na zwiększeniu wysokości obiektu budowlanego tak, że jego oddziaływanie na sąsiednią nieruchomość zostało zwiększone uniemożliwiając osobom trzecim jej zabudowę zgodnie z przeznaczeniem i przepisami prawa. Co mogłoby się wydarzyć w sytuacji niezapewnienia przy wykonywaniu robót budowlanych przez kierownika budowy, czy też inspektora nadzoru inwestorskiego stosowania wyrobów budowlanych, zgodnie z art. 10 Prawa budowlanego. Takie postępowanie mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia i mienia osób trzecich przebywających w sąsiedztwa terenu budowy. Zarówno kierownik budowy, jak i inspektor nadzoru inwestorskiego są również zobowiązani do podejmowania niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom trzecim, tak aby chronić ich życie i zdrowie. W takim przypadku osoby trzecie mają możliwość ochrony swoich interesów na zasadach i w trybie określonym w art. 50 Prawa budowlanego.

Interesy osób trzecich na etapie rozpoczęcia inwestycji budowlanej są więc chronione w ramach ww. ustanowionych regulacji prawnych, które mają na celu np. zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony mienia oraz osób przebywających zarówno na terenie budowy i w jej sąsiedztwie, czy też takie usytuowanie obiektu budowlanego, które zapewni zachowanie przewidzianych przepisami prawa i projektem budowlanym wymagań, w tym tych dotyczących

⁵⁷⁵ Zob.: art. 26 Prawa budowlanego.

⁵⁷⁶ S. Serafin, Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005, s. 178.

osób trzecich. Dla zapewnienia powyższych wymogów ustawodawca postanowił także, aby w procesie budowy w zależności od jego charakteru i stopnia skomplikowania, udział brały osoby posiadające odpowiednie uprawnienia oraz doświadczenie. Poza tym, osoby trzecie ochrony swoich interesów na tym etapie procesu budowlanego mogą także szukać w regulacjach prawa cywilnego⁵⁷⁷. W procesie budowy obiektu budowlanego należy zatem w odpowiednim zakresie uwzględnić wymagania określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, np. zapewnić ochronę przed hałasem i drganiami; ochronę ludzi, zdrowia i higieny pracy; ochronę mienia; bezpieczeństwa pożarowego; ochronę środowiska.

2. Instytucja pozwolenia wejścia na teren sąsiada w celu wykonania robót budowlanych

W procesie budowlanym może zaistnieć przypadek, że do wykonania określonych robót budowlanych niezbędne jest wejście do sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Zdaniem T. Filipowicza, najczęściej jest to związane z budową obiektu przy granicy z sąsiednią nieruchomością lub budynkiem albo lokalem, względnie wiąże się z istotnym zbliżeniem do takiej granicy. Wejście na teren sąsiedni lub do sąsiedniego lokalu może być np. niezbędne tylko do wykonywania robót przygotowawczych, a następnie budowa będzie się koncentrowała na terenie, do którego prawo służy inwestorowi. Możliwe jest także, że zajdzie potrzeba wejścia na teren sąsiedni lub do sąsiedniego lokalu już w toku wykonywania robót budowlanych⁵⁷⁸. Aby istniała możliwość zrealizowania tych uprawnień ustawodawca w Prawie budowlanym stworzył określone regulacje prawne. Zawarł je w art. 47 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 wymienionego przepisu jeżeli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany przed rozpoczęciem

⁵⁷⁷ Przykładowo, Stosownie do treści art. 347 § 1 kc, posiadaczowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wstrzymanie budowy, jeżeli budowa mogłaby naruszać jego posiadanie albo grozić wyrządzeniem mu szkody. Roszczenie może być dochodzone przed rozpoczęciem budowy. Zgodnie zaś z art. 151 kc jeżeli przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia przekroczono bez winy umyślnej granice sąsiedniego gruntu, właściciel tego gruntu nie może żądać przywrócenia stanu poprzedniego, chyba że bez nie uzasadnionej zwłoki sprzeciwił się przekroczeniu granicy albo że grozi mu niewspółmiernie wielka szkoda. Przy czym, może on żądać albo stosownego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie odpowiedniej służebności gruntowej, albo wykupienia zajętej części gruntu, jak również tej części, która na skutek budowy straciła dla niego znaczenie gospodarcze. W myśl art. 147 k.c. właścicielowi nie wolno dokonywać robót ziemnych w taki sposób, żeby to groziło nieruchomościom sąsiednim utratą oparcia. Natomiast zgodnie z art. 434 k.c. za szkodę wyrządzoną przez zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części odpowiedzialny jest samoistny posiadacz budowli, chyba że zawalenie się budowli lub oderwanie się jej części nie wynikało ani z braku utrzymania budowli w należywym stanie, ani z wady w budowie.

⁵⁷⁸ Por.: T. Filipowicz: Prawo budowlane. Komentarz..., op. cit., s. 493.

robót uzyskać zgodę właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. W razie niezgodnienia warunków, o których mowa w art. 47 ust. 1, organ administracji architektoniczno-budowlanej – na wniosek inwestora – w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora, organ administracji architektoniczno-budowlanej określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości (art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego). Oznacza to, że organ rozstrzyga o ograniczeniu wykonywania prawa własności osoby trzeciej, które w polskim systemie jest chronione w sposób szczególny zarówno przez przepisy Konstytucji RP, jak i innych ustaw. Wyjaśnić należy czy i w jaki sposób kształtuje się w takim przypadku ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich.

W orzecznictwie i literaturze wyrażany jest pogląd, że instytucja wejścia na nieruchomość sąsiada może dotyczyć prac przygotowawczych lub robót budowlanych prowadzonych na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy⁵⁷⁹ lub pozwolenia na wzniesienie robót budowlanych⁵⁸⁰. Nie zawsze jednak istnieje możliwość uzyskania przez Inwestora zgody, o której mowa w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego lub nie zostaną uzgodnione z sąsiadem warunki wejścia na jego nieruchomość, stąd konieczna może być ingerencja organu. W takich przypadkach prawomocna decyzja właściwego organu administracji zastępuje oświadczenie woli podmiotu wskazanego w art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego. Przy czym, udostępnienie inwestorowi cudzej nieruchomości lub jej części do wykonania określonych robót obejmuje prawo przebywania na cudzej nieruchomości w czasie wykonywania robót, ustawienia potrzebnych do tego urządzeń, wykonywania niezbędnych robót ziemnych, nie upoważnia zaś inwestora do zainstalowania lub wykonania na cudzym gruncie jakichkolwiek elementów budowlanych, które mogłyby tam pozostać⁵⁸¹. Ograniczenia prawa właściciela sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu (najemcy) według J. Siegień nie mogą mieć więc charakteru trwałego⁵⁸². Konieczność bowiem uzyskania przez inwestora przedmiotowej

⁵⁷⁹ Por.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 października 2010 r sygn. akt II SA/Łd 806/10; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 514/11; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 269/12; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2013 r sygn. akt II SA/Bk 475/13 – wszystkie CBOSA.

⁵⁸⁰ Por.: Z. Kostka (w:) pod red. A. Glinieckiego: Prawo budowlane. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 593-594. Podobnie: wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1819/09, CBOSA.

⁵⁸¹ Por.: L. Bar, E. Radziszewski, Kodeks budowlany. Komentarz, Warszawa 1999 r., s. 122.

⁵⁸² Por.: J. Siegień, Komentarz do art. 47 Prawa budowlanego [w:] Komentarz, Warszawa 2003, s. 277.

decyzji przed każdorazowym wykonaniem prac przygotowawczych lub robót budowlanych, stanowi dla właściciela (najemcy) nieruchomości sąsiedniej pewne utrudnienie, które w mojej ocenie nakazuje organom administracji publicznej użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu, przy minimalizacji ingerencji w prawa obywateli. Przemawia za tym zasada proporcjonalności zgodnie z którą ingerencja ustawodawcy w zakres praw lub wolności konstytucyjnych nie może być nadmierna⁵⁸³. Bez znaczenia przy tym jest, iż odbywa się to w określonym czasie oraz z zastrzeżeniem obowiązku naprawienia szkody powstałej w wyniku korzystania z nieruchomości sąsiedniej. Poza tym, zgodnie z poglądem, jaki został wyrażony w orzecznictwie⁵⁸⁴ wszelkie trwałe ograniczenia prawa właściciela sąsiedniej nieruchomości mogą nastąpić w trybie art. 124 ugn albo przez ustanowienie służebności przesyłu, o której mowa w art. 3051 kc, bądź to przewidzianej w art. 285 kc służebności gruntowej.

Pojęcia rzeczy, co do których *de facto* odnosi się zgoda są precyzyjnie definiowane przez obowiązujące prawo. Tak też wyjaśnienie terminu budynku zostało zawarte w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. Z kolei pojęcie lokalu zostało sprecyzowane w art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali określającej sposób ustanowienia odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, jak również prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną⁵⁸⁵. Natomiast co do nieruchomości, definicja legalna znajduje się w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego. Jak wskazuje S. Serafin, pojęcia „sąsiedniego budynku, lokalu lub terenu sąsiedniej nieruchomości” nie należy interpretować w sposób dosłowny. Z praktycznego punktu widzenia może bowiem chodzić o każdą sąsiednią nieruchomość, zarówno gruntową, jak i budynkową, a także o części składowe takich nieruchomości położone w jej granicach⁵⁸⁶. Może to zależeć od charakteru i specyfiki wykonywanych prac przygotowawczych lub robót budowlanych. Czasami mogą być to roboty lub prace do wykonania których konieczne będzie zajęcie tylko sąsiedniego lokalu,

⁵⁸³ B. Banaszak: op. cit., s. 181.

⁵⁸⁴ Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2012r., sygn. akt II SA/Lu 269/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2005r., sygn. akt II SA/Kr 3581/01 – CBOSA.

⁵⁸⁵ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, mogą stanowić odrębne nieruchomości. Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (art. 2 ust. 2 tej ustawy). Przy czym, zgodnie z art. 2 ust. 4 ww. ustawy do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane dalej „pomieszczeniami przynależnymi”.

⁵⁸⁶ Por.: S. Serafin: Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006, s.363-364.

czy też budynku. Związane to może być przykładowo z brakiem innego dostępu do terenu na którym mają zostać wykonane ww. prace lub roboty wykonane, bądź też wymagają tego zasady sztuki budowlanej lub normy techniczne. Moim zdaniem, tworząc ten przepis ustawodawca chciał zatem uwzględnić realia jakie mogą zaistnieć podczas procesu budowlanego. Poza tym, jeśli inwestorowi nie będzie przysługiwało skuteczne względem osób trzecich uprawnienie, to przepis nie będzie miał zastosowania.

Najbardziej preferowanym rozwiązaniem, z punktu widzenia ustawodawcy, jest więc dojście do porozumienia wskazanych w art. 47 osób. Brak jest jednak wskazania, w jakiej formie takie porozumienie powinno być zawarte. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że powinno one być sporządzone na piśmie i podpisane przez obie strony, jednakże należy uznać, że jest to wskazane do celów dowodowych, na wypadek ewentualnych sporów, które mogą znaleźć swój finał w sądzie powszechnym jako sprawa cywilna. Użyczenie gruntu (nieruchomości, lokalu) sąsiedniej w rozumieniu art. 47 ust. 1 ma więc niewątpliwie charakter dobrowolny, wyrażony w formie porozumienia /umowy/, zawartego przez inwestora z podmiotem uprawnionym do sąsiedniej nieruchomości (budynek, lokal), a zatem następuje w formie cywilnoprawnej, a nie administracyjnej (orzeczenia organu administracji publicznej)⁵⁸⁷. Zdaniem T. B. Babiela dopuszczalne jest także zawarcie takiego porozumienia w formie ustnej⁵⁸⁸.

Inwestor nie może poprzestać na uzyskaniu jedynie samej zgody. Ma obowiązek także uzgodnić przewidywany sposób, zakres i termin korzystania z obiektów, jak to określa norma, ale także ewentualną rekompensatę z tego tytułu, co niejednokrotnie było akcentowane w orzecznictwie⁵⁸⁹. Przykładowo, w wyroku z dnia 19 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wyraził pogląd, iż o istnieniu zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości na wejście na jej teren celem wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych można mówić dopiero wówczas, gdy zostały uzgodnione wszelkie warunki wejścia na grunt, nie tylko obejmujące sposób, zakres oraz terminy robót, lecz także kwestię ewentualnej rekompensaty finansowej⁵⁹⁰. Ustawodawca założył jednak, iż nie w każdej sytuacji podmiot uprawniony do nieruchomości (budynek, lokal) będzie żądał rekompensaty z tytułu użytkowania należącego do niego terenu przez inwestora do jego celów budowlanych. Może

⁵⁸⁷ Por.: T. Filipowicz, op. cit., s. 493-494. Podobnie: Z. Kostka (w:) pod red. A. Glinieckiego: Prawo budowlane. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 591.

⁵⁸⁸ Por.: Tadeusz Bogdan Babiela, Wejście do sąsiada [w:] Rzeczpospolita, 2000 nr 172.

⁵⁸⁹ Por.: Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. akt II S.A./Ka 825/00, LEX nr 280347.

⁵⁹⁰ Por.: Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 521/06, LEX nr 275573.

on bowiem wyrazić zgodę na nieodpłatne krótkotrwałe użyczenie części swojej nieruchomości do celów budowlanych inwestora. Ta kwestia, według T. Filipowicza, powinna jednak znaleźć odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym pomiędzy inwestorem a osobą trzecią w kwestii wejścia na teren sąsiedni⁵⁹¹.

W art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego skoncentrowano się wyłącznie nad taką sytuacją, w której wejście jest niezbędne oraz tylko w takich przypadkach dalsze regulacje określają zakres porozumienia stron i upoważniają do podjęcia stosownej decyzji administracyjnej, której w przypadku wejścia na grunt ze względów pragmatycznych wydać inwestorowi nie byłoby wolno. Bez wątplenia wprowadzając instytucję określoną w art. 47 ust. 2 ustawodawca ważył interesy zarówno inwestora, jak i osób trzecich, które niekoniecznie z własnej woli w pewien sposób uczestniczą w procesie budowlanym dotyczącym sąsiedniej nieruchomości. Dlatego też sam fakt potrzeby skorzystania z nieruchomości sąsiedniej w procesie budowlanym do wykonania określonych prac nie wystarczy, wymagane jest zaistnienie przesłanki niezbędności. Jest to termin niedookreślony przepisami prawa. Przykładowo, z niezbędnością mamy do czynienia, gdy obiekty, na których mają być wykonane prace budowlane, znajdują się na granicy działki sąsiedniej lub takiej od niej odległości, że teren dostępny na działce inwestora nie wystarczy na ich prawidłowe przeprowadzenie. Przy ocenie tych okoliczności konieczne jest więc sięgnięcie do rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym dotyczącym inwestycji, której realizacja wymaga zastosowania art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego⁵⁹².

Orzekając jeszcze na podstawie brzmienia art. 35 tej ustawy z 1974 r., w wyroku z dnia 5 września 1989 r. Naczelny Sąd Administracyjny zawarł w dalszym ciągu aktualny i słuszny pogląd, iż inwestor nie może uzyskać zezwolenia na takie korzystanie w każdej sytuacji, gdy mu to dogodne, lecz tylko wówczas, gdy brak jest innej możliwości przeprowadzenia prac budowlanych, bądź gdy przeprowadzenie tych prac bez wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej byłoby niewspółmiernie - do powodowanych dla osób trzecich uciążliwości - utrudnione⁵⁹³.

W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, właściwy organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości, o czym stanowi art. 47 ust. 2. Wzajemne relacje przepisów ust. 1 i 2 art. 47 ustawy skłaniają do przyjęcia, że inwestor powinien podjąć choćby próbę uzyskania

⁵⁹¹ Por.: T. Filipowicz: op. cit., s. 493.

⁵⁹² Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt II są/Lu 839/2010, Lex Polonica nr 2538071.

⁵⁹³ Por.: wyrok NSA z dnia 5 września 1989 r., sygn. IV SA 437/89, Lex Polonica nr 299378.

zgody sąsiada, wykazując przy tym należyłą staranność. Nie można zastosować bezpośrednio trybu przewidzianego w ust. 2, pomijając w ogóle przepis ust. 1. Za takim rozumowaniem przemawia funkcjonalna i historyczna wykładani norm regulujących prawną konstrukcję wejścia na teren nieruchomości sąsiedniej w celu wykonywania robót budowlanych. Ze wszech miar celowe jest bowiem ograniczenie ingerencji administracyjnej do niezbędnego minimum wszędzie tam, gdzie rozstrzygnięcie może nastąpić w drodze dobrowolnych unormowań sytuacji prawnej podmiotów. Jak stwierdził T. B. Babel regulujący tę kwestię do 31 grudnia 1994 r. art. 35 poprzedniego prawa budowlanego (ustawy z 1974 r.) *expressis verbis* zaś stanowił w ustępie 2⁵⁹⁴, iż rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej dopuszczalne było tylko w razie odmowy sąsiada lub nieudzielenia przez niego w ciągu 14 dni na pisemne wystąpienie inwestora o wyrażenie zgody⁵⁹⁵.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 242/07⁵⁹⁶ rozważając zasadność wydania decyzji o niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości organ powinien w szczególności ustalić następujące okoliczności:

- 1) czy inwestor dysponuje ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub dokonał skutecznego zgłoszenia właściwemu organowi robót budowlanych (czy właściwy organ nie wniósł od zgłoszenia sprzeciwu);
- 2) czy inwestor podjął starania o uzyskanie zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości od jej właściciela, a starania te okazały się bezskuteczne oraz
- 3) czy wejście na teren sąsiedniej nieruchomości jest niezbędne dla wykonania prac przygotowawczych bądź robót budowlanych, objętych treścią pozwolenia na budowę bądź przyjętego skutecznie przez organ zgłoszenia.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 5 maja 2011 r., w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o zgodę na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości niedopuszczalne jest podważenie projektu budowlanego, dokonanego zgłoszenia oraz rozważenie, czy efekt końcowy wykonanych robót budowlanych ograniczy zasięg prawa własności nieruchomości sąsiedniej. Decyzja z art. 47 ust. 2 ze swej istoty stanowi bowiem o ograniczeniu uprawnień właściciela – osoby trzeciej, a więc jego szeroko rozumianych interesów. Konieczność uwzględnienia tego interesu wyraża się w ustawowym

⁵⁹⁴ Zob.: Art. 35. 2. W razie odmowy udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 14 dni od doręczenia wystąpienia o zgodę – terenowy organ administracji państwowej właściwy do wydania pozwolenia na budowę wyda decyzję określającą w granicach niezbędnej potrzeby warunki korzystania z nieruchomości, budynku lub lokalu.

⁵⁹⁵ T. B. Babel: Wejście do sąsiada, „Rzeczpospolita 2000”, nr 172.

⁵⁹⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 242/07, LEX nr 510941; Podobnie: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1188/07, Legalis.

obowiązku określenia granic niezbędnej potrzeby wejścia inwestora na nieruchomość sąsiednią, o czym przesądza zresztą dyspozycja art. 47 ust. 2 i 3 tej ustawy⁵⁹⁷. Przy czym, jak uznał R. Godlewski, 14 dniowy termin, określony w art. 47 ust. 2 jest terminem instrukcyjnym. Jago zdaniem oznacza to, że jego niedotrzymanie nie wywołuje negatywnych konsekwencji, a inwestor może jedynie zastosować środki przewidziane w art. 37 k.p.a. w przypadku tzw. przewlekłości lub bezczynności organu⁵⁹⁸.

Doniosłość przysługującego osobie trzeciej prawa, podlegającego ograniczeniu w świetle art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego jest zgodnie podkreślana także przez orzecznictwo wydające rozstrzygnięcia w oparciu o wskazany przepis. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 maja 2009 r. stwierdził, iż organ może zezwolić jedynie na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości, określając jednocześnie granice niezbędnej potrzeby i warunki korzystania z nieruchomości. Na podstawie tej decyzji inwestor uzyskuje ograniczone w czasie prawo przebywania na sąsiedniej nieruchomości i wykonywania tam robót budowlanych związanych z inwestycją na nieruchomości, do której posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Określając warunki korzystania z sąsiedniej nieruchomości w kontekście zakresu niezbędnych robót, organ powinien wskazać liczbę dni, w okresie których z jednej strony – inwestor będzie mógł wejść na teren sąsiedniej nieruchomości, natomiast – z drugiej strony – właściciel działki sąsiedniej będzie ograniczony w korzystaniu z przysługującego mu prawa własności⁵⁹⁹. Ograniczenie, o którym mowa w art. 47 jest więc istotnym ograniczeniem z punktu widzenia „sąsiada” jako osoby trzeciej w procesie budowlanym z uwagi na fakt, iż w polskim systemie prawnym własność jest chroniona w sposób szczególnie zarówno przez przepisy Konstytucji, jak i innych ustaw.

W przypadku uzyskania prawomocnej i ostatecznej decyzji zezwalającej inwestorowi na skorzystanie z nieruchomości sąsiedniej w procesie budowlanym, właścicielowi (najemcy) nie pozostaje nic innego jak tylko podporządkować się rozstrzygnięciu organu. Wykonanie ostatecznej decyzji o udostępnieniu terenu, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach w wyroku z dnia 4 czerwca 2003 r., polega na znoszeniu działań inwestora, czyli nieczynieniu przeszkód w korzystaniu z nieruchomości w celu wykonania robót budowlanych określonych w decyzji. Nie jest natomiast obowiązkiem

⁵⁹⁷ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290.

⁵⁹⁸ Por.: R. Godlewski (w:) H. Kisilowska (red.), Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz, Warszawa 2010, s. 228.

⁵⁹⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Gd 98/2009, Lex Polonica nr 2456492. Podobnie: Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 maja 2011 r., sygn. II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290; wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2007 r., sygn. II SA/Op 201/2007, Lex Polonica nr 1934289.

właściciela usuwanie z jego gruntu jakichkolwiek rzeczy.⁶⁰⁰ Odmowa dobrowolnego wykonania decyzji wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego przez osobę zobowiązaną do udostępnienia sąsiedniej nieruchomości, spowoduje egzekucje uprawnień wynikających z tej decyzji. Odbywa się to na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁰¹. Te zagadnienie nie jest jednak istotne z punktu tematu niniejszej rozprawy.

Należy zwrócić uwagę na podmioty, które oprócz Inwestora zostały wymienione w treści ust. 1 art. 47. Są to właściciel sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu i najemca. To interesy tych podmiotów jako osób trzecich będą więc podlegały ochronie w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na wejście do sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Tym samym osoby te będą mogły bronić swoich interesów w tym postępowaniu jako jego strony. Interesy pozostałych podmiotów będą zaś chronione na zasadach ogólnych, podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, tj. przez ustanowienie w interesie publicznym odpowiednich regulacji prawnych, określonych w art. 47 ust. 1-3. Znaczenie w przypadku instytucji wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości w celu wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji ma też zachowanie przez inwestora warunków, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5) oraz warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy (art. 5 ust. 1 pkt 10 tej ustawy), ponieważ bardzo często wymienione prace lub roboty będą prowadzone na terenie nieruchomości (lokalu) wykorzystywanej przez osoby trzecie do codziennego użytku.

Pozostaje jednak pytanie o inne podmioty, niż właściciel i najemca. Ustawodawca listę podmiotów zobowiązanych do udostępnienia nieruchomości zakończył nawiasem, w którym wymienił najemcę. Zabiegu tego nie da się wyjaśnić inaczej, jako tylko wskazanie, że w kręgu podmiotów, o jakich mowa w art. 47 ust. 1 mogą mieścić się również inni, niż właściciele osoby, o ile służą im prawa skutecznie chroniące przedmiot władania przed budowlaną ingerencją inwestora. Bez wątplenia do grupy tej należeć będą użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiednich, gdyż prawo użytkowania wieczystego korzysta z takiej samej ochrony jak prawo własności.

Dokonując wykładni literalnej art. 47 ust. 1 można byłoby uznać, że istnieje możliwość

⁶⁰⁰ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 4 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1863/2001, Lex Polonica nr 2271472.

⁶⁰¹ Dz. U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm.

przeprowadzenia określonej inwestycji budowlanej, której realizacja narusza prawo najemcy wynajmującego nieruchomości (niezależnie od czasu trwania tej umowy), ale nie można byłoby jej przeprowadzić, gdyby osobą uprawnioną do nieruchomości była osoba, uprawniona z tytułu np. osobistej służebności mieszkania, użytkowania, czy też prawa spółdzielczego, które mogą trwać aż do śmierci uprawnionego, albo przechodzić nawet w drodze dziedziczenia na inne osoby, pomimo tego, iż są to prawa w treści bardzo zbliżone do najmu, a różny jest ich tylko charakter. Należy zatem rozważyć, czy rzeczywiście legislator chciał dopuścić do sytuacji, w której można ograniczyć nietrwałe, co do zasady, prawo najemcy, a nie można ograniczyć innych o wiele bardziej trwałych praw rzeczowych po to, aby przeprowadzić konieczne prace budowlane, zwłaszcza, że ograniczeniu podlega najbardziej trwałe i pewne prawo własności.

Poza tym trudno jest uznać, że taka była intencja racjonalnego ustawodawcy. Byłoby to sprzeczne z zasadą spójności systemu prawa. Pomimo więc tego, iż ww. przepis wymienia tylko własność i najem, to ze względu na cel wprowadzenia do systemu prawa tej regulacji należy jego dyspozycją objąć wszelkie prawa, których wykonywanie mogłoby doprowadzić do niezrealizowania zgodnej z prawem inwestycji budowlanej. Jeżeli bowiem zgody na wejście na teren sąsiedniej nieruchomości wymaga się od jej najemcy, to tym bardziej należy ją uzyskać (a w razie jej braku wydać decyzję administracyjną) od osoby uprawnionej z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego. J. Lemańska wyraziła pogląd, że skoro w zakresie podmiotowym art. 47 ust. 2 Prawa budowlanego mieści się najemca, jako osoba, od której inwestor musi uzyskać zgodę, by móc realizować inwestycję z naruszeniem jej praw, tj. wejść na teren sąsiedniego lokalu (a wskazać należy, iż najem to prawo dające uprawnienia wyłącznie *inter partes*) – to wnioskując z mniejszego na większe (*ad minori ad maius*), przepis ten powinien odnosić się także do ograniczonych praw rzeczowych, w tym np. służebności. Przy czym zaznaczyć należy, że ograniczone prawa rzeczowe korzystają z takiej samej ochrony jak prawo własności (*vide* art. 251 kc i 353 kc). Są one skuteczne *erga omnes*, a więc wobec wszystkich, nie tylko stron danego stosunku prawnego. Do ich istoty należy, iż uprawnieniom wynikającym ze służebności odpowiadają zawsze takie obowiązki biernego zachowania się innych podmiotów, które wykluczają uniemożliwianie lub utrudnianie ich wykonywania. Poza tym, art. 47 Prawa budowlanego zalicza się do grupy tych regulacji prawnych, których ratio legis leży właśnie w ochronie własności⁶⁰².

W istocie przedmiotowa instytucja dotyczy zgody na wejście do sąsiedniego budynku,

⁶⁰² Por.: J. Lemańska, O czasowym ograniczeniu prawa własności celem wykonania prac budowlanych na nieruchomości sąsiedniej (w:) *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*. Publiczne prawo rzeczowe, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 509-511.

lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości uzyskanej od osoby, której przysługuje skuteczne względem innych prawo do posiadania i korzystania z nieruchomości, zarówno więc od osoby posiadacza samoistnego, przez co należy rozumieć tego, kto rzeczą faktycznie włada jak właściciel (a więc także osoba zasiadająca rzecz w dobrej wierze) i posiadacza zależnego, tzn. tego, kto rzeczą faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, o czym stanowi art. 336 kc. Znaczące, z punktu widzenia normy określonej w art. 47 Prawa budowlanego, jest więc ustalenie osoby, która znajduje się w posiadaniu sąsiedniego budynku, lokalu lub terenem sąsiedniej nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że rzeczą (w tym przypadku budynkiem, lokalem lub szeroko ujętym terenem sąsiedniej nieruchomości) może władać osoba, niekoniecznie w imieniu własnym, ale też za kogoś innego. W takiej sytuacji możemy mówić o dzierżeniu, a osoba faktycznie władająca będzie jedynie dzierżycielem. Zasadnicza różnica pomiędzy posiadaniem a dzierżeniem przejawia się w woli posiadacza i dzierżyciela. Faktem jest, iż w obu przypadkach zachowany jest niezbędny element *corpus* - tzn. faktyczne władztwo, jednakże posiadacz posiada rzecz dla siebie (*animus*), zaś dzierżyciel przejawia wolę władania rzeczą, ale dla kogoś innego. Poza tym posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne (art. 337 kc.). Co istotne do dzierżenia nie stosuje się przepisów o posiadaniu, wyjątkiem jest możliwość użycia przez dzierżyciela samopomocy i obrony koniecznej.

W wyroku z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 521/01⁶⁰³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził, że wątpliwym jest przypisanie dzierżawcom statusu strony w tego typu postępowaniu, albowiem ich interes ma charakter faktyczny, a nie prawny. Umowa dzierżawy nie ma natomiast znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie o „uzyskanie zgody właściciela sąsiedniej nieruchomości”, a ewentualne wzajemne rozliczenia w ramach tej umowy dotyczą tylko jej stron. Mając jednak na uwadze powyżej wymienione argumenty trudno jest z tym poglądem się zgodzić. B. Deskiewicz, wyraził pogląd, że osoba uprawniona do korzystania z nieruchomości została określona w przepisie art. 47 ust. 1 Prawa budowlanego jako właściciel (najemca), a zatem z takiego sformułowania wynika, że zakresem unormowania ustawodawca chciał objąć podmioty korzystające z nieruchomości na podstawie zarówno prawa rzeczowego, jak i obligacyjnego.⁶⁰⁴ Poza tym, już w wyroku z dnia 5 marca 1993 r., odnosząc się do poprzedniego brzmienia przepisu, tj. art. 35 ustawy Prawo budowlane

⁶⁰³ CBOSA.

⁶⁰⁴ Por.: B. Deskiewicz, Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości a ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9, s. 60.

z 1974 r., Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, iż do wydania nakazu udostępnienia sąsiedniej nieruchomości inwestorowi w celu wykonania robót budowlanych nie jest wymagane ustalenie, czy osoba zobowiązana jest właścicielem (lub posiadaczem z innego tytułu) tej nieruchomości, wystarczy jedynie stwierdzenie, że nieruchomość znajduje się we władaniu zobowiązanego⁶⁰⁵. W uzasadnieniu zaś wyroku z dnia 30 stycznia 2003 r. odnosząc się do obecnych przepisów prawa Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyjaśnił, iż zawarta w art. 47 ust. 1 i 2 tej ustawy regulacja prawna dotyczy możliwości wejścia również do lokalu wynajmowanego osobom trzecim. Jeżeli skarżący, nie mogą porozumieć się ze swoim własnym najemcą, co do sposobu i terminu udostępnienia wynajętego lokalu celem przeprowadzenia w nim nakazanych robót, to roszczenie takie przeciwko najemcy powinni kierować do sądów powszechnych, a nie na drogę postępowania administracyjnego⁶⁰⁶.

Po zakończeniu robót, o których mowa w art. 47 ust. 1, inwestor jest obowiązany naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu - na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodnie prezentują pogląd, iż organ wydający decyzję na podstawie art. 47 ust. 2 nie określa rekompensaty z tytułu korzystania z sąsiedniej nieruchomości. Sam przepis art. 47 ust. 3 nakłada tylko na inwestora wymóg naprawienia szkody na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym, tj. na podstawie art. 361 kc⁶⁰⁷. Organ wydając decyzję zezwalającą na zajęcie sąsiedniej nieruchomości (lokalu) może zatem jedynie pouczyć inwestora o tym obowiązku.⁶⁰⁸ Jak wyjaśnia Witold Czachórski, naprawienie szkody polega nie tylko na uzyskaniu jakiejś rekompensaty, lecz także - a niekiedy przede wszystkim - na przywróceniu stanu, który istniał, zanim szkoda została wyrządzona⁶⁰⁹. Przy czym, zaznaczyć należy, że jeżeli szkody nie wyrządzono, nie może być mowy o odszkodowaniu.

⁶⁰⁵ Por.: Wyrok NSA z dnia 5 marca 1993 r., sygn. IV SA 1215/92, Lex Polonica nr 297940, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1994/1 poz. 35.

⁶⁰⁶ Por.: wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Kr 763/99, Lex Polonica nr 2271308.

⁶⁰⁷ Zob.: Zgodnie z treścią art. 361 kc, zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. W powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (art. 361 § 2 kc). Uwzględnienie obu rodzajów szkody, zarówno straty (tzw. *damnum emergens*) jak i korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć (tzw. *lucrum cessans*) oznacza, że prawo polskie jako regułę przyjmuje zasadę pełnego odszkodowania. Ustalenie zakresu normalnych, adekwatnych następstw, z którym prawo wiąże powstanie obowiązku odszkodowawczego pozwala na ustalenie wysokości odszkodowania. Jeśli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody to obowiązek jej naprawienia ulega oczywiście odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron (art. 362 kc).

⁶⁰⁸ Por.: Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy w Łodzi z dnia 10 marca 2000 r., sygn. II SA/Łd 183/97, Legalis.

⁶⁰⁹ Por.: W. Czachórski i in., *Zobowiązania*, Warszawa 2004, s. 96.

Kodeks cywilny daje możliwość wyboru poszkodowanemu, czy chce, aby naprawienie szkody nastąpiło poprzez przywrócenie stanu poprzedniego lub przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże, gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu. W sytuacji zaś dokonania przez inwestora prac przygotowawczych lub robót budowlanych bez uprzednio uzyskanej zgody (lub zastępującej zgodę decyzji organu administracji zezwalającej na wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości) dochodzi do naruszenia przepisów Prawa budowlanego, w szczególności art. 47, a także rodzi po stronie właściciela (najemcy) możliwość wystąpienia z odpowiednim roszczeniem do sądu powszechnego o wstrzymanie budowy⁶¹⁰ lub przewrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń⁶¹¹. Przy czym, nie wpływa to na ważność pozwolenia na wykonanie robót budowlanych⁶¹².

3. Wybudowanie lub realizacja obiektu budowlanego bez zezwolenia

Samowolne wzniesienie obiektu budowlanego lub jego części często ma negatywne konsekwencje, zwłaszcza dla sąsiadów, których nieruchomości znajdują się w jej bezpośrednim sąsiedztwie, gdyż efektem takiego działania może być ingerencja w możliwość swobodnego korzystania z tych nieruchomości. Zdaniem M. Cherki i W. Greckiego z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia jeśli brak zachowania wymaganych prawem odległości ograniczy sąsiadom możliwość legalnej zabudowy ich nieruchomości, bądź wady wykonawcze spowodują uciążliwość dla otoczenia, czy wręcz niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub zagrożenie dla środowiska⁶¹³. Dlatego też ustawodawca wprowadził do Prawa budowlanego regulacje prawne, których celem jest usuwanie następstw działalności budowlanej, prowadzonej w ogóle bez wymaganej aprobaty właściwych organów administracji publicznej, poprzez wydanie nakazu rozbiórki takiego obiektu (jego części), bądź jego legalizację. Samowole budowlaną stanowi budowa albo wybudowanie obiektu budowlanego lub jego

⁶¹⁰ Stosownie do art. 347 § 1 k.c., posiadaczowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wstrzymanie budowy, jeżeli budowa mogłaby naruszać jego posiadanie albo grozić wyrządzeniem mu szkody. Roszczenie może być dochodzone przed rozpoczęciem budowy. Wygasa ono, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu miesiąca od rozpoczęcia budowy (art. 347 § 2 k.c.). Roszczenie to powstaje w chwili, gdy budowa została już rozpoczęta, a także wówczas, gdy jest ona dopiero zaplanowana, ale spełnione są przesłanki przewidziane w art. 347 § 1 k.c.

⁶¹¹ Zgodnie z art. 222 § 2 kc przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przewrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Co więcej roszczenie to, jeżeli dotyczy nieruchomości zgodnie z art. 223 § 1 k.c. nie ulega przedawnieniu.

⁶¹² Por.: Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 219/2008, CBOSA.

⁶¹³ M. Cherka, W. Grecki, Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym, Warszawa 2013, s. 32.

części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę bądź bez zgłoszenia dotyczącego budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia i co do zasady skutkuje nakazem rozbiórki⁶¹⁴. Przy czym, jak stwierdził NSA w wyrokach z dnia 23 lutego 2011 r. i z dnia 26 lutego 2013 r. nakaz rozbiórki może być orzeczony dopiero wówczas, gdy nie ma prawnych możliwości legalizacji samowoli budowlanej⁶¹⁵.

Zmiany wprowadzone do Prawa budowlanego przepisami art. 1 pkt 31-37 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw dotyczą budowy obiektu budowlanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia (art. 48-49e Prawa budowlanego). W ocenie ustawodawcy miały one na celu doprecyzowanie oraz poprawę ich czytelności. Przepisy te na nowo kształtują zagadnienie dotyczące postępowania w sprawie samowoli budowlanej, mając na uwadze potrzebę uproszczenia tej procedury i uzależnienia jej od woli inwestora. Nowe brzmienie omawianych norm pozwoliło zatem wprowadzić czytelną chronologię w zakresie kolejnych kroków podejmowanych przez organy nadzoru budowlanego w stosunku do inwestorów, którzy realizowali obiekty budowlane bez właściwej zgody organu i nie ma istotnego znaczenia dla sposobu oraz zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Dlatego też w aneksie do niniejszej pracy krótko opisałem jak wprowadzone nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. zmiany kształtują postępowanie w sprawie samowoli budowlanej w obowiązującym stanie prawnym⁶¹⁶.

Samowolą budowlaną jest również zrealizowanie lub realizowanie innych niż budowa robót budowlanych bez pozwolenia na budowę bądź bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, a także inne przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych, w których inwestor samowolnie odstąpi w sposób istotny od ustaleń oraz warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w odpowiednich przepisach prawa⁶¹⁷. Jak stwierdzono w orzecznictwie sądów administracyjnych w takiej sytuacji właściwy organ nadzoru budowlanego powinien podjąć procedurę tzw. legalizacji samowoli budowlanej, co jest determinowane ustaleniem, czy budowany lub wybudowany obiekt spełnia przesłanki

⁶¹⁴ Por.: art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶¹⁵ Por.: wyroki NSA: z dnia z 23 lutego 2011 r., sygn. II OSK 348/10; z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. II OSK 2016/11.

⁶¹⁶ Patrz aneks, załącznik 8.

⁶¹⁷ Por.: art. 50–51 Prawa budowlanego.

legalizacji samowoli budowlanej, a tym samym, czy istnieje możliwość doprowadzenia go do stanu zgodnego z prawem, w tym przepisami dotyczącymi ochrony interesów osób trzecich⁶¹⁸. Sądy administracyjne podnoszą, że właśnie dlatego ustawodawca ustanowił w interesie publicznym odpowiednie regulacje prawne, które mają na celu doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu, aby spełniała ona wymagania określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, tj. gwarantowała bezpieczeństwo użytkowania oraz dostępności obiektu budowlanego wszelkim podmiotom, a nie tylko podmiotom, które zostały uznane przez organ za strony postępowania w tej sprawie. Podkreślają przy tym, że legalizacja samowoli budowlanej nie jest obowiązkiem, tylko uprawnieniem inwestora, jednakże nakaz rozbiórki obiektu może zostać orzeczony dopiero wówczas, gdy okaże się, że nie ma prawnych możliwości jego legalizacji⁶¹⁹.

Przedmiotem tej części pracy jest samowola budowlana polegająca na budowie albo wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę bądź bez zgłoszenia dotyczącego budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a Prawa budowlanego lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. Prawo budowlane wprowadzało dwie odrębne regulacje dotyczące postępowania w tych przypadkach, które zasadniczo są do siebie podobne. Dlatego zostanie opisane postępowanie legalizacyjne dotyczące budowy albo wybudowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę z wymienionym zastrzeżeniem odmienności wynikających wprost z treści przepisów prawa dotyczących samowoli budowlanej polegającej na budowie albo wybudowaniu obiektu budowlanego lub jego części bez zgłoszenia dotyczącego budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a Prawa budowlanego lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

W stanie prawnym przed wejściem w życie przepisów nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. to jeszcze przed wszczęciem tego postępowania właściwy organ nadzoru budowlanego powinien sprawdzić zgodność realizowanego lub wykonanego obiektu budowlanego (jego części) z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego na określonym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i innymi aktami prawa miejscowego oraz czy nie narusza on przepisów, w

⁶¹⁸ Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Op 153/08; wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 192/12; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 830/17 – CBOSA.

⁶¹⁹ Por.: wyrok NSA z 21 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1602/04, wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1879/07, wyrok NSA z 7 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 705/08 - CBOSA,

tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym jego doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, a także wydać postanowienie wstrzymujące prowadzenie określonych robót⁶²⁰.

Przedmiotem oceny pierwszej z przesłanek było stwierdzenie zgodności obiektu (jego części) z porządkiem planistycznym na danym terenie. Porządek ten wyznaczały przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo, jeżeli na danym terenie plan taki nie obowiązuje, ustalenia jak i warunki określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane przez właściwego wójta, burmistrza (prezydenta miasta) dla konkretnej inwestycji budowlanej⁶²¹. Celem wydania takiej decyzji było przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym obszarze norm prawa planistycznego, o zgodności planowanej inwestycji z tymi normami. Na obszarze pozbawionym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązuje - określony ustawami - „państwowy” porządek planistyczny w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego, a zadaniem gminy jest jego wykonywanie poprzez ustalanie warunków zabudowy na podstawie przepisów obowiązujących ustaw. W orzecznictwie przyjmowało się, że obowiązywanie planu miejscowego musi być oceniane w dacie badania istnienia lub braku możliwości legalizacji samowoli budowlanej, nie zaś na moment samowolnego prowadzenia budowy. Celem tej regulacji było zdaniem Sądów doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem (a więc w czasie teraźniejszym), nie zaś do stanu prawnego, który utracił już moc⁶²².

Drugą z przesłanek była ocena, czy wybudowany lub będący w realizacji obiekt (jego część) nie narusza przepisów w zakresie uniemożliwiającym jego doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem. Zdaniem Z. Cieślaka, chodziło o wszystkie przepisy Prawa budowlanego, w tym przepisy art. 5, ale w szczególności warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Według cytowanego autora wymóg ten należał do podstawowych zasad prawa budowlanego, ważnych przede wszystkim ze względów

⁶²⁰ Por.: art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶²¹ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

⁶²² Por.: wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 878/09; wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 812/09; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r. sygn. akt II OSK 1879/17; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1974/10; wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/19 – wszystkie dostępne w CBOSA.

bezpieczeństwa samych konstrukcji obiektów budowlanych, a także późniejszego ich użytkowania, i rozciąga się na mocy art. 5 na wszystkie etapy procesu budowlanego⁶²³.

Trzeba zaznaczyć, że w wyroku z dnia 2 grudnia 2008 r. WSA w Warszawie wyraził pogląd, iż brak zgodności z przepisami prawa nie jest wystarczającą podstawą do uznania, iż legalizacja obiektu budowlanego lub jego części nie jest możliwa. Podstawę taką mogło stanowić tylko naruszenia, które w ogóle uniemożliwiają doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu zgodnego z prawem. W ocenie tego Sądu w sytuacji stwierdzenia przez organ, że przepisy prawa zostały naruszone, organ nadzoru budowlanego powinien dokonać dokładnej oceny, czy orzeczone naruszenie rzeczywiście umożliwia, czy też uniemożliwia doprowadzenie obiektu budowlanego lub choćby jego części do stanu zgodnego z prawem⁶²⁴. W orzecznictwie przyjęto też, że jeżeli organ nadzoru budowlanego uznał, że nie jest to możliwe, powinien szczegółowo uzasadnić, z czego taka niemożność wynika, ponieważ niekiedy nawet zbyt bliska odległość samowolnie wzniesionego obiektu lub jego części od granicy działki sąsiedniej (tj. wniesionego z naruszeniem przepisów wykonawczych do art. 7 ust. 2 Prawa budowlanego), która wydaje się najbardziej klarownym przykładem naruszenia, nie musiała stanowić przeszkody do dalszej legalizacji obiektu budowlanego lub jego części⁶²⁵.

Jeśli nie zachodziła choć jedna ze wskazanych powyżej przesłanek legalizacji samowoli budowlanej, konieczne było wydanie przez organ nadzoru budowlanego nakazu rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części w formie decyzji administracyjnej⁶²⁶. Przy czym, rozbiórka powinna obejmować tylko zakres obiektu, który był zrealizowany nielegalnie. Natomiast pozytywny wynik wstępnej oceny wyżej wymienionych przesłanek dawał organowi podstawę do wydania postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, jeżeli nie zostały jeszcze zakończone. Jednocześnie w postanowieniu tym organ ustalał wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy i zobowiązywał do przedłożenia w wyznaczonym przez siebie terminie: zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 Prawa budowlanego. Przy czym, projektant miał

⁶²³ Por.: W. Białończyk, Z. Cieślik, Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane. LEX/el. 2005.

⁶²⁴ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1481/08, CBOSA.

⁶²⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1951/08, LEX nr 581004, czy wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II SA/GI 672/13, CBOSA.

⁶²⁶ Por.: art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. Podobnie: K. Małyśa-Sulińska: op. cit., s. 206-207.

obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego, także w przypadkach projektów obiektów budowlanych o prostej konstrukcji, jak budynki mieszkalne jednorodzinne, niewielkie obiekty gospodarcze, inwentarskie i składowe, co na mocy art. 20 ust. 3 pkt 2⁶²⁷ nie byłoby wymagane przy wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁶²⁸. Na powyższe postanowienie przysługiwało zażalenie. Należy zaznaczyć, że jeżeli budowa została zakończona, wówczas wydawane było tylko postanowienie o nałożeniu obowiązków i odpowiednim zabezpieczeniu budowy. Zakończenie budowy czyniło bowiem bezprzedmiotowe wydanie postanowienia w przedmiocie wstrzymania robót. Podobnie było w przypadku budowy albo wybudowania obiektu budowlanego lub jego części bez zgłoszenia dotyczącego budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a Prawa budowlanego lub pomimo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia, z wyjątkiem obowiązkowych dokumentów, które powinien przedstawić inwestor w celu legalizacji samowoli budowlanej⁶²⁹.

Niespełnienie w wyznaczonym terminie któregoś z powyższych obowiązków skutkowało wydaniem decyzji nakazującej sprawcy samowoli budowlanej rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części⁶³⁰. Zdaniem Z. Niewiadomskiego przedłożenie zaś w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów było traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych (jeżeli budowa została zakończona, to tylko o zatwierdzenie projektu) i umożliwiało dalsze prowadzenie procedury legalizacyjnej⁶³¹. Decyzja taka legalizowała wykonane dotychczas, bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, roboty budowlane, a także stanowiła podstawę dla kontynuowania – na podstawie zatwierdzonego projektu budowlanego - robót prowadzonych w celu zakończenia budowy obiektu. Przed wydaniem jednak tej decyzji organ nadzoru budowlanego badał: zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami

⁶²⁷ Patrz: rozdz. IV pkt 1.

⁶²⁸ Por.: art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶²⁹ Stosownie do brzmienia art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. są to: dokumenty, o których mowa w art. 30 ust. 2 albo art. 30 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego, albo art. 30 ust. 2 i 4 tej ustawy (w zależności od rodzaju budowy); projekt zagospodarowania działki lub terenu; zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, gdy dla danego terenu brak jest planu miejscowego.

⁶³⁰ Art. 48 ust. 4 Prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶³¹ Por.: Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz... 2015, s. 496.

obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane oraz, w drodze postanowienia na które służy zażalenie, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej⁶³². Przy czym, nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej w określonym terminie skutkowało tym, że organ nakazywał rozbiórkę samowoli budowlanej⁶³³. Natomiast jej uiszczenie powodowało, że ten sam organ powinien wydać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona⁶³⁴. Należy również zaznaczyć, że obydwie decyzje mogły być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli była ona wymagana przepisami 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, w przypadkach gdy ocena ta była możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia oraz możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska⁶³⁵. Przy czym, zarówno w decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót, jak i decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ nadzoru budowlanego nakładały obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁶³⁶. Natomiast w przypadku stwierdzenia naruszeń we wskazanym powyżej zakresie właściwy organ nakładał na inwestora wymóg usunięcia w określonym terminie określonych nieprawidłowości. Obowiązek ten nakładany był w formie postanowienia, na które nie przysługiwało zażalenie. Jeśli sprawca nie usunął wskazanych nieprawidłowości w określonym w treści postanowienia terminie, organ wydawał decyzję o nakazie rozbiórki⁶³⁷. Usunięcie tych nieprawidłowości skutkowało zaakceptowaniem przez organ nadzoru budowlanego przedłożonej dokumentacji projektowo-powykonawczej, a tym samym uznaniem możliwości zalegalizowania samowoli budowlanej. Oznaczało to, że spełniała ona wymogi prawa, w tym dotyczące obowiązku ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

⁶³² Art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶³³ Art. 49 ust. 3 zdanie drugie Prawa budowlanego w treści przed wejściem w życie noweli z 13 lutego 2020 r.

⁶³⁴ Art. 49 ust. 4 Prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶³⁵ Art. 49 ust. 4a Prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶³⁶ Art. 49 ust. 5 Prawa budowlanego w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.

⁶³⁷ Art. 49 ust. 3 zdanie pierwsze Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r... Podobnie: K. Małyś-Sulińska: Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012, s. 210.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Op 153/08⁶³⁸. Dokonując oceny prawnej wskazał, że przepis art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego, wymagał od organów nadzoru budowlanego nie tylko oceny zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także zbadania jej zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Podkreślił też, że w sytuacji samowoli budowlanej organ nadzoru winien zatem dokonać oceny zgodności budowy pod względem spełnienia wymogów technicznych, bezpieczeństwa powszechnego, ochrony zdrowia oraz mienia ludzi i środowiska, a także poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Zdaniem tego Sądu organ nadzoru budowlanego powinien zwracać uwagę na stan techniczny legalizowanego obiektu budowlanego, tak aby nie stwarzał on niebezpieczeństwa dla bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także zwierząt⁶³⁹.

Generalnie, czynności polegające na nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (art. 48 Prawa budowlanego), bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo sprzeciwu właściwego organu (art. 49b Prawa budowlanego) był zobowiązany dokonać na swój koszt inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego⁶⁴⁰. Kolejność powyższych podmiotów nie była przypadkowa. W pierwszej kolejności zobowiązany do wykonania określonych w ww. decyzjach obowiązków był inwestor mający tytuł prawny do obiektu, a dopiero w drugiej kolejności właściciel lub działający w jego imieniu zarządca, chyba że w okolicznościach sprawy inwestor w dacie orzekania już nie istniał bądź nie miał tytułu prawnego do nieruchomości lub obiektu, który upoważniał do wykonania czynności nakazanych tą decyzją. Poza tym nie zawsze adresatem ww. decyzji musiał być inwestor, gdyż jego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane mogło wynikać z innego tytułu prawnego niż prawo własności. Zgodnie zatem z poglądem przyjętym w orzecznictwie nie było możliwości nałożenia takiego obowiązku na inwestora, który utracił tytuł prawny do obiektu budowlanego, ponieważ uniemożliwia to wykonanie tego obowiązku⁶⁴¹. W orzecznictwie został wyrażony też pogląd, że skoro podmioty te mogą być adresatami czynności określonych w decyzjach wydanych na podstawie powołanych wyżej przepisów, oznacza to, że mogą być

⁶³⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Op 153/08, CBOSA.

⁶³⁹ Podobnie: wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 192/12; wyrok NSA z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1252/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 830/17 - CBOSA.

⁶⁴⁰ Por.: art. 52 Prawa budowlanego.

⁶⁴¹ Por.: wyroki NSA: z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 158/07; z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1234/08; z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 338/11 – wszystkie CBOSA.

one również stronami w tych postępowaniach, gdyż decyzje te niewątpliwie mogą dotyczyć ich interesów prawnych⁶⁴².

Poza tym, jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, w żadnym z ww. rodzajów postępowania w sprawie samowoli budowlanej nie miały także znaczenia przyczyny naruszenia prawa, w tym niedopełnienia określonych obowiązków, ani też wina lub stopień zawinienia sprawcy. Nawet najbardziej szczytne cele nie eliminują bezprawności działania podmiotu, który dopuścił się samowoli budowlanej, a organ nie może brać pod uwagę takich czynników, jak sytuacja osobista, rodzinna, czy też majątkowa strony, jako powodów naruszenia przez nią przepisów budowlanych czy też szkód związanych z rozbiórką⁶⁴³

Rozpoznający zatem sprawę likwidowania następstw samowoli budowlanej, o której mowa w niniejszym punkcie, powinien wskazać, że organ nadzoru budowlanego dokonywał oceny, czy samowola ta spełniała wymogi wynikające z przepisów prawa, w tym przepisów dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Przy czym, stan ten był osiągnięty zarówno w sytuacji wydania nakazu rozbiórki, jak i w sytuacji legalizacji samowoli budowlanej. Doprowadzenie więc do stanu zgodności samowoli budowlanej z prawem oznaczało, że uzasadnione interesy osób trzecich zostały w tym postępowaniu uwzględnione. Podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, również i tu ochrona tych interesów realizowana była w dwojaki sposób. Pierwszym sposobem było ustanowienie w interesie publicznym odpowiednich norm prawnych, które mają na celu doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu, aby spełniała ona wszystkie wymagania określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, np. gwarantowała bezpieczeństwo użytkowania i dostępności obiektu wszelkim podmiotom, w tym przez osoby niepełnosprawne (jeżeli jest taki wymóg), czy też spełniała wymagania dotyczące higieny, zdrowia i ochrony środowiska. Samowola budowlana bywała bowiem niejednokrotnie przyczyną powstawania obiektów konstrukcyjnie wadliwych, zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowisk, bądź też była wykonana z zastosowaniem niewłaściwych materiałów i wyrobów budowlanych. Dlatego też ustawodawca w Prawie budowlanym przewidział bardziej restrykcyjne, niż w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę niektóre wymagania dotyczące projektu architektoniczno-budowlanego, np. wymóg zapewnienia sprawdzenia tego projektu przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej

⁶⁴² Por.: M. Wincenciak, op. cit. s. 577.

⁶⁴³ Por.: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 694/10, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 670/10, CBOSA.

specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego pod względem jego zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi niezależnie od stopnia jego skomplikowania, czy też kategorii.

Drugim sposobem ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie legalizacji samowoli budowlanej, o której mowa w niniejszej części pracy było zapewnienie indywidualnej ochrony tym osobom przez możliwość ich udziału w tym postępowaniu. Osoby te mogły zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów jako strony tego postępowania. Jak wskazał bowiem SN w wyroku z dnia 12 lutego 1997 r. podstawowym prawem jednostki (osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) jest bowiem ochrona interesu prawnego na drodze prawnej, a zatem na drodze postępowania uregulowanego przepisami prawa, które gwarantuje prawo do wysłuchania, zaś pozbawienie jednostki prawa do wysłuchania w formach przewidzianych w prawie procesowym narusza reguły demokratycznego państwa prawnego⁶⁴⁴. Istotne było zatem to, aby organy właściwie realizowały materialnoprawny obowiązek poszanowania interesów osób trzecich w procesie decyzyjnym i podczas kontroli sądowej. Oczywiście, zupełnie oddzielnym zagadnieniem było to, czy podnoszone przez te osoby zarzuty w stosunku do legalizowanej inwestycji budowlanej są usprawiedliwione oraz zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych. Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie samowoli budowlanej wszczynane było z urzędu, niezależnie od tego, czy informacja o wskazanych nieprawidłowościach pochodziła od strony, jak i osoby trzeciej niebędącej stroną, czy też inicjatywa jego wszczęcia była wynikiem działania innego organu administracji publicznej na podstawie art. 100 § 1 k.p.a. W sytuacji, gdy żądanie pochodziło od osoby niebędącej stroną w sprawie, do takiego wystąpienia należało zastosować tryb przewidziany w art. 233 k.p.a.⁶⁴⁵.

W orzecznictwie i literaturze pojawił się spór w kwestii dotyczącej zastosowania w postępowaniu legalizacyjnym art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Według K. Małysy- Sulińskiej krąg podmiotów mających przymiot strony w takich postępowaniach może zakończyć się zatwierdzeniem projektu budowlanego oraz wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, a zatem powinien być ustalony na podstawie tego przepisu. Zdaniem tej autorki postępowanie takie niejako zastępuje postępowanie o pozwolenie na budowę, w odniesieniu do którego stosuje się przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, jako uregulowanie *lex specialis* w

⁶⁴⁴ Por.: wyrok SN z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt III RN 94/96; OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 366.

⁶⁴⁵ Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony (art. 233 k.p.a.).

stosunku do unormowania zawartego w art. 28 k.p.a.⁶⁴⁶. Trudno jest jednak z tym poglądem się zgodzić. Moim zdaniem jest zupełnie odwrotnie. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na to, że w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego w odrębny od art. 28 k.p.a. sposób określił, kto powinien być traktowany w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę jako strona tego postępowania, to przepis ten jako przepis szczególny w stosunku do ogólnych rozwiązań kodeksowych nie mógł być stosowany rozszerzająco, a więc również w sprawach, których przedmiotem była likwidacja samowoli budowlanej. Przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego powinien więc odnosić się wyłącznie do postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub jej zmianie, a także decyzji o rozpoczęciu albo wznowieniu budowy w przypadku stwierdzenia nieważności lub uchylecia pozwolenia na budowę. Tylko bowiem przedmiotowe decyzje uprawniają do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych, a zatem są w pewnym sensie rozstrzygnięciem, o którym mowa w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. Dlatego też stroną postępowania w sprawie samowoli budowlanej będzie w myśl art. 28 k.p.a. w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy te postępowanie lub kto żąda od organu podjęcia takich czynności. Analogiczny pogląd został wyrażony również w części orzecznictwa sądów administracyjnych⁶⁴⁷. Przykładowo, w wyroku z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1505/09⁶⁴⁸ NSA stwierdził, że stosując w sprawie samowoli budowlanej art. 28 k.p.a. organ prowadzący postępowanie legalizacyjne poddaje analizie, czy określony podmiot ma w tej sprawie interes prawny wynikający z przepisów prawa materialnego, którymi zazwyczaj są przepisy prywatnego prawa rzeczowego, czyli ma sąsiadującą z przedmiotową samowolą nieruchomość, do której przysługuje mu prawo własności lub użytkowania wieczystego. Istotne jest też, czy samowola budowlana rzeczywiście może wpływać na sposób użytkowania nieruchomości sąsiedniej.

Po analizie orzecznictwa można stwierdzić, że w przypadku pierwszego z poglądów dochodziło, w mojej ocenie, do bezprawnego ograniczenia osobom trzecim przysługujących im z mocy Konstytucji RP praw oraz wolności, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji

⁶⁴⁶ K. Małyśa-Sulińska: op. cit., s. 205. Podobnie: wyroki NSA: z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 287/09 i z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 94/06, wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 608/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 911/2005; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/OI 148/08 – wszystkie CBOSA.

⁶⁴⁷ Por.: wyrok NSA z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1505/09; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 573/10; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 674/08; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II SA/GI 50/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 93/12; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1268/17 – wszystkie CBOSA.

⁶⁴⁸ CBOSA.

RP, art. 32 Konstytucji RP, a także art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazującym zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw, gdyż osoby te nie były uznawane za strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących legalizacji, czy też rozbiórki obiektu. Osoby te nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów, tj. przeglądania akt sprawy, składania wniosków, czy też wyjaśnień. Taki stan rzeczy nie mógł być więc uznany za konstytucyjne zachowanie praw sąsiedzkich, ponieważ nie dopuszczając osób trzecich jako stron postępowania organy nie spełniał wymogu należytego informowania wynikającego z art. 9 k.p.a.; prawa do składania wniosków dowodowych, gdyż prawo to służy wyłącznie stronie /art. 7 k.p.a./, a także narusza zasadę budzenia zaufania do organów Państwa /art. 8 k.p.a./. Aby można było przyjąć, że prawa konstytucyjne osób trzecich rzeczywiście zostały zachowane, niezbędne było potraktowanie tych osób jako stron postępowania i umożliwienie skorzystania ze wszystkich gwarancji wynikających z k.p.a. Dlatego też w mojej ocenie należy uznać za słuszny drugi z poglądów, ponieważ to on zapewniał osobom trzecim pełną ochronę prawną ich interesów, zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa.

Poza tym, jak wskazano w orzeczeniach sądów administracyjnych⁶⁴⁹, istnienie interesu prawnego zarówno w sprawie wydania nakazu rozbiórki, jak i w sytuacji legalizacji samowoli budowlanej można było ograniczyć nie tylko do wskazania norm materialnego prawa administracyjnego. Po pierwsze, art. 28 k.p.a. nie zawiera takiego ograniczenia. Po drugie, prowadzenie przez inwestora procesu budowlanego wprost wiąże z problematyką dotyczącą ograniczenia prawa własności nie tylko właściciela nieruchomości, na której planowana jest inwestycja (art. 4 Prawa budowlanego), ale także właścicieli szeroko pojętych „nieruchomości sąsiednich” (art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy). W postępowaniach dotyczących samowoli budowlanej, oprócz norm prawa administracyjnego, źródłem interesu prawnego mogły być więc również normy prawa cywilnego odnoszące się do treści prawa własności (art. 140 i art. 144 kc). W związku z treścią art. 28 k.p.a. podmiot wywodzący swój interes prawny powinien wskazać na konkretną normę prawa materialnego (także prawa cywilnego), odnosząc owe "wskazanie" do konkretnego w sprawie stanu faktycznego sprawy. Każde zatem, nawet niezabronione przepisami prawa cywilnego zakłócenie przez inwestycję korzystania z nieruchomości powodowało, że jej właścicielowi przysługiwał przymiot strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

⁶⁴⁹ Por.: wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 850/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 673/17, CBOSA.

Ustalono, że niezależnie od tego czy inwestycja w sposób dopuszczalny, czy też niezgodnie z przepisami prawa oddziałuje na nieruchomości sąsiednią, uzasadnia twierdzenie, że istnieją przepisy prawa materialnego - art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawo budowlanego w związku z art. 140, czy też art. 144 kc, na podstawie których dany podmiot miał prawo domagać się bycia stroną takiego postępowania. Znaczenie mają skutki samowoli budowlanej wobec należących do osób trzecich nieruchomości. I w takim przypadku mogło bowiem dojść do oddziaływania polegającego na przenikaniu na sąsiednią nieruchomość wód opadowych, drgań czy też hałasu. Jeżeli skutki samowoli budowlanej mogły powodować inne naruszenie dóbr osób trzecich chronionych przepisami prawa cywilnego, to osoby te mogły zatem bronić swoich interesów w postępowaniu przed sądem powszechnym na podstawie odpowiednich przepisów Kodeksu cywilnego (np. art. 144, 145, 147, 151, 222 kc). Należy jednak zaznaczyć, że przepis art. 28 k.p.a. nie może stanowić samoistnej normy prawnej do uznania osoby trzeciej za stronę takiego postępowania, a to z tego względu, że ustalenie interesu prawnego przy uwzględnieniu danego stanu faktycznego może nastąpić tylko w związku z inną normą prawa materialnego, w tym przypadku w powiązaniu z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego⁶⁵⁰.

Należy podkreślić, że przedstawione w niniejszym punkcie i akceptowane przeze mnie poglądy zawarte w orzecznictwie oraz literaturze, dotyczące strony w postępowaniu w sprawie legalizacji samowoli budowlanej, jak i ewentualnego wydania nakazu rozbiorczy w sytuacji braku możliwości jej zalegalizowania, są zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa i innymi przepisami Konstytucji RP, o których wspominałem powyżej. Uwzględniają one aktywną ochronę interesów prawnych osób trzecich. Osoby te miały prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń inwestora oraz składania wniosków dowodowych. Celem postępowania dotyczącego legalizacji, czy też rozbiorczy obiektu budowlanego, było i nadal jest zbadanie zgodności inwestycji z prawem oraz z interesami podmiotów, których prawa inwestycja ta może naruszać, a wydanie kończącej te postępowanie decyzji służy ochronie wartości konstytucyjnych, w tym wolności i praw innych osób. W innych przedstawionych przeze mnie w niniejszym punkcie przypadkach osoby trzecie nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów.

⁶⁵⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA.

4. Prowadzenie robót budowlanych w przypadkach określonych w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego

W przypadkach, w których nie stosuje się regulacji dotyczącej orzekania o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części wykonanego lub wykonywanego w warunkach samowoli budowlanej /bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia/, o której mowa była w treści art. 48 ust. 1 względnie w art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego w stanie prawnym przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r., możliwe było przeprowadzenie postępowania, które zasadniczo umożliwiało wydanie orzeczenia naprawczego, polegającego na usunięciu poważnych wad materialnych, czy też procesowych procesu budowlanego. Przy czym, wprowadzone ww. nowelizacją w art. 50 Prawa budowlanego zmiany miały jedynie charakter porządkujący i wynikają z nowego uregulowania norm dotyczących samowoli budowlanych polegających na budowie obiektu budowlanego (art. 48 ust. 1 i 49f Prawa budowlanego), a także związane były ze zmianami w zakresie projektu budowlanego (art. 50 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 50 ust.1 Prawa budowlanego w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f tego prawa organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych: 1) bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia lub 2) w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska, lub 3) na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3, lub 4) w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach. Należy jednak zaznaczyć, że powyższe zmiany nie mają istotnego znaczenia zarówno dla sposobu jak i zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich na tym etapie procesu budowlanego.

Przesłanki wdrożenia tego postępowania dokładnie określone zostały w art. 50 Prawa budowlanego który obejmuje stany faktyczne polegające na prowadzeniu robót budowlanych, wykonywanych w następujących warunkach:

- bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia, czyli pewnego rodzaju samowoli budowlanej, jednakże nie tej, o której mowa w art. 48 ust. 1 i 49b ust. 1 Prawa budowlanego (w obecnym stanie prawnym określonej w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f Prawa budowlanego), lecz w istocie o mniejszym ciężarze gatunkowym (przy czym przepis ten znajdował zastosowanie też we wszystkich przypadku kontynuowania robót budowlanych przez inwestora, pomimo wycofania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę /np. w trybie nieważnościowym, czy wznowieniowym);

- takim sposobem, który może, ale niekoniecznie musi, spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska;
- na podstawie zgłoszenia, jednakże „z naruszeniem art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego” (w obecnym stanie prawnym z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3), gdy wprowadzie dokonano zgłoszenia budowy, jednakże ta forma zapewnienia współdziałania inwestora z organem przed rozpoczęciem robót budowlanych nie jest wystarczająca, ponieważ wymagane jest pozwolenie na budowę (przy czym niezgodność ta może wynikać z faktu niezgłoszenia sprzeciwu pomimo dokonania przez inwestora nieprawidłowego zgłoszenia, jak i z faktu wykonywania tych robót w sposób odmienny niż ustalono w prawidłowo wykonanym zgłoszeniu);
- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach, co oznacza, że inwestor prowadzi roboty budowlane istotnie naruszając warunki ustalone w decyzji o pozwoleniu na budowę względnie w zatwierdzonym tą decyzją projekcie budowlanym (w obecnym stanie prawnym projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym), albo też zwłaszcza gdy chodzi o budowę realizowaną na podstawie zgłoszenia, istotnemu naruszeniu podlegają przepisy zawierające stosowne ustalenia bądź warunki /np. przepisy w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, lub inne określające warunki techniczne⁶⁵¹.

Należy zaznaczyć, że w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego w stanie prawnym przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. (w obecnym stanie prawnym w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f Prawa budowlanego) jest mowa o budowie obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6), zaś w art. 50 ust. 1 użyto pojęcia robót budowlanych (art. 3 pkt 7). Pojęcie robót budowlanych, zgodnie ze słowniczkiem, jest jednak pojęciem szerszym od budowy. Wynika z tego, że przepis art. 50 ust. 1 ma więc zastosowanie do robót budowlanych innych niż wymienione w art. 48 ust. 1 lub art. 49b ust. 1 (w obecnym stanie prawnym w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f), a które spełniają jedną z przesłanek wymienionych w art. 50 ust. 1 pkt 1–4 Prawa budowlanego, czyli nie są klasyczną samowolą budowlaną wynikająca z braku wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia. Potwierdził to także Z. Kostka, który stwierdził, że instytucja ta ma zastosowanie do robót budowlanych innych niż budowa, które wymagają przyjęcia zgłoszenia albo wydanie pozwolenia na budowę⁶⁵² i do robót budowlanych niewymagających zarówno

⁶⁵¹ Podobnie: A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Problematyka postępowania naprawczego (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Proces...*, s. 110-155.

⁶⁵² Por.: Z. Kostka, *Prawo budowlane...*, Gdańsk 2007, s. 166.

pozwolenia na budowę jak i zgłoszenia⁶⁵³, co do których istnieje przypuszczenie, że wypełniają dyspozycję z art. 50 ust. 1 pkt 2 lub 4 Prawa budowlanego.

Wstrzymanie robót budowlanych na podstawie art. 50 Prawa budowlanego następuje w formie postanowienia⁶⁵⁴, na które przysługuje zażalenie⁶⁵⁵. W postanowieniu tym właściwy organ nadzoru budowlanego, poza wskazaniem podstawy prawno-materialnej do jego wydania, powinien także określać przyczynę orzeczenia o wstrzymaniu robót budowlanych i to nie tylko przez podanie przepisu prawa, ale także skonkretyzowanie przesłanki, a więc wskazanie, na czym w konkretnej sprawie polega jej zaistnienie. Postanowienie takie powinno także zawierać ustalenie wymagań odnośnie niezbędnych zabezpieczeń⁶⁵⁶. Jak wykazaliśmy wspólnie z A. Plucińską-Filipowicz oraz T. Filipowiczem to szczególnie istotna norma, gdyż wstrzymanie robót budowlanych w trakcie ich realizacji zazwyczaj wymaga zastosowania odpowiednich zabezpieczeń tak samej budowy ze względu na interes inwestora, jak i otoczenia z uwagi na interes publiczny⁶⁵⁷. W postanowieniu tym organ może także zobowiązać sprawcę samowoli budowlanej do przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych bądź też odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz⁶⁵⁸. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2012 r., termin ten może być w zależności od potrzeb modyfikowany⁶⁵⁹.

W orzecznictwie przyjmuje się że wszczęcie postępowania naprawczego, co do zasady, następuje z urzędu⁶⁶⁰, chociaż brak jest uzasadnionych podstaw do dopuszczalności wszczęcia tego postępowania wyłącznie na żądanie strony. Instytucja postępowania naprawczego stanowi jednak o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych "wykonywanych", tj. takich, które są aktualnie wykonywane (realizowane)⁶⁶¹. Jeśli więc określone roboty budowlane zostały już zrealizowane, to w sprawie powinien mieć zastosowanie przepis art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego⁶⁶². W takiej sytuacji orzeczenie o wstrzymaniu robót budowlanych jest bowiem

⁶⁵³ Por.: uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 października 1997 r., sygn. akt OPS 3/97, CBOSA.

⁶⁵⁴ Por.: art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁶⁵⁵ Por.: art. 50 ust. 5 Prawa budowlanego.

⁶⁵⁶ Por.: art. 50 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁶⁵⁷ Por.: A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, op. cit., s. 111.

⁶⁵⁸ Por.: art. 50 ust. 3 Prawa budowlanego.

⁶⁵⁹ Por.: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2033/10, CBOSA.

⁶⁶⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1257/05, LEX nr 289253; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 258/08, CBOSA. Należy zaznaczyć, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym potwierdza to art. 53a. 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym postępowania uregulowane w niniejszym rozdziale wszczyna się z urzędu.

⁶⁶¹ Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 530/16, LEX nr 2085196.

⁶⁶² Zgodnie z art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 tego przepisu stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48 (w stanie prawnym przed nowelizacją zarówno w art. 48 jak i art. 49b), zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1.

zbędne⁶⁶³. Należy jednak zauważyć, że wykonywanie robót budowlanych z naruszeniem art. 50 Prawa budowlanego jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 2 lat⁶⁶⁴. Poza tym potwierdza to

Postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych traci ważność po upływie 2 miesięcy od dnia doręczenia, chyba że w tym terminie zostanie wydana decyzja:

- nakazująca rozbiórkę części obiektu budowlanego, wykonanego po doręczeniu postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, albo nakazująca doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego;
- nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego;
- nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem i wskazująca termin ich wykonania;
- nakładająca w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, przy czym w takim przypadku przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian⁶⁶⁵.

Po 2 miesiącach organ nadzoru budowlanego przeprowadza niezbędne postępowanie wyjaśniające i ewentualnie wdraża postępowanie naprawcze. Upływ tego terminu i niepodjęcie odpowiedniej decyzji przewidzianej przepisem art. 51 tej ustawy oznacza, że ustaje zakaz prowadzenia robót budowlanych.

Zgodnie z brzmieniem art. 50a pkt 2 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego w przypadku wykonywania robót budowlanych, pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem nakazuje, w drodze decyzji rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu tego postanowienia albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego. Jeżeli natomiast właściwy organ nadzoru budowlanego nakazał w ww.

⁶⁶³ Por.: wyrok NSA z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt II OSK 629/07; wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 861/06 - dostępne w CBOSA.

⁶⁶⁴ Por.: art. 90 Prawa budowlanego.

⁶⁶⁵ Por.: art. 50 ust. 4 Prawa budowlanego.

trybie rozbiórkę, decyzje o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (tj. decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania) lub w pkt 3 tego przepisu (tj. decyzję nakładającą w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, określając termin wykonania, wymóg sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem)⁶⁶⁶, wydaje się po wykonaniu obowiązku określonego w tym nakazie⁶⁶⁷.

Stosownie do brzmienia art. 51 ust. 3 Prawa budowlanego po upływie terminu określonego w decyzji w przedmiocie nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych, w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem lub na wniosek inwestora - właściwy organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie nałożonych w tej decyzji obowiązków. W rezultacie, jeśli inwestor wykonał nałożone na niego obowiązki, organ wydaje decyzję stwierdzającą wykonanie obowiązku - co kończy postępowanie legalizacyjne. Jeżeli jednak inwestor nie wykonał nałożonych na niego obowiązków, właściwy organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych albo rozbiórkę obiektu lub jego części bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Natomiast po upływie terminu lub na wniosek inwestora, organ zgodnie z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót i - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo - jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego

⁶⁶⁶ Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w stanie prawnym po wejściu w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, organ nadzoru budowlanego w drodze decyzji w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

⁶⁶⁷ Zob.: art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego.

zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W sytuacji zaś niewykonania w terminie obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru budowlanego stosownie do treści art. 51 ust. 5 wydaje decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych lub rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

W myśl art. 51 ust. 6 wydanie przez organ nadzoru budowlanego decyzji nakładającej na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest możliwe jedynie w odniesieniu do robót budowlanych będących budową lub przebudową obiektu budowlanego lub jego części. Należy jednak zaznaczyć, że nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. skreślono w tym przepisie „bądź przebudowa”, a zatem z obecnego jego brzmienia w związku z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego wynika, że w sytuacji istotnego odstąpienia od projektu przy przebudowie nakłada się wymóg uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Oznacza to, że sposób jak i zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w tym przypadku będzie taki sam jak w postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, czym będę się zajmował w punkcie 5.2. niniejszego rozdziału. Jednak w sytuacji przebudowy pozwolenia na użytkowanie nie wydaje się, gdyż przebudowywany obiekt to taki, który był już zdaniem ustawodawcy wcześniej oddany do użytkowania, i ponawianie tego procesu jest bezprzedmiotowe.

Zgodnie z art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego⁶⁶⁸ w stanie prawnym przed wejściem w życie noweli z dnia 13 lutego 2020 r. wymienione obowiązki, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosowało się także do już zakończonych robót budowlanych w przypadkach innych niż określone w art. 48 albo 49b tej ustawy, które zostały wykonane bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, lub na podstawie nieprawidłowo

⁶⁶⁸ Zgodnie z obowiązującą treścią, art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego stanowi, że przepisy art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego. W wyniku nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. samowole budowlane, o których była mowa w art. 49b Prawa budowlanego do dnia 20 września 2020 r. zostały przeniesione do art. 48 Prawa budowlanego. Ustawodawca ujednolicił te postępowania poprzez stworzenie wspólnej procedury z uwzględnieniem zasadniczych różnic występujących przed ww. nowelizacją, dotyczących dokumentacji oraz opłaty legalizacyjnej. W takiej sytuacji sposób i zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich będzie podobny jak w postępowaniu w sprawie samowoli budowlanej, o której mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego zarówno w brzmieniu przed jak i po nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. (Patrz szerzej: punkt 3 niniejszego rozdziału).

dokonanego zgłoszenia, albo w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę lub w przepisach. Jeżeli więc strona nie wywiąże się z nałożonych na nią czynności i wykonania robót budowlanych, sprawę w postępowaniu naprawczym może zakończyć wydanie decyzji nakazującej inwestorowi zaniechanie dalszych robót budowlanych, bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź też doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Analizując powyższą procedurę, należy wskazać, że organ nadzoru budowlanego dokonuje oceny, czy samowola ta spełnia wymogi wynikające z przepisów prawa, w tym przepisów dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Przy czym, stan ten jest osiągnięty zarówno w sytuacji wydania nakazu rozbiórki, jak i w sytuacji legalizacji samowoli budowlanej. Doprowadzenie więc do stanu zgodności samowoli budowlanej z prawem powinno oznaczać, że uzasadnione interesy osób trzecich zostały w tym postępowaniu uwzględnione. Podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, również i tu ochrona tych interesów realizowana jest więc w dwojaki sposób. Pierwszym sposobem jest ustanowienie w interesie publicznym odpowiednich norm prawnych, które mają na celu doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu, aby spełniała ona wszystkie wymagania określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego, np. gwarantowała bezpieczeństwo użytkowania i dostępności obiektu wszelkim podmiotom, w tym przez osoby niepełnosprawne (jeżeli jest taki wymóg), czy też spełniała wymagania dotyczące higieny, zdrowia i ochrony środowiska. Samowola budowlana bywa bowiem niejednokrotnie przyczyną powstawania obiektów konstrukcyjnie wadliwych, zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowisk, bądź też jest wykonana z zastosowaniem niewłaściwych materiałów i wyrobów budowlanych. Samowola budowlana może prowadzić również do łamania obowiązujących zasad ładu przestrzennego, a zwłaszcza estetyki architektonicznej w zakresie harmonii zabudowy i krajobrazu. Dlatego też ustawodawca legislator w Prawie budowlanym przewidział bardziej restrykcyjne, niż w przypadku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę niektóre wymagania dotyczące projektu architektoniczno-budowlanego, np. wymóg zapewnienia sprawdzenia tego projektu przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego pod względem jego zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi niezależnie od stopnia jego skomplikowania, czy też kategorii .

W jednym z wyroków NSA⁶⁶⁹ wyraził pogląd, że postępowanie prowadzone w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego jest postępowaniem, które wobec niezłożenia przez inwestora wniosku o pozwolenie na budowę, niejako zastępuje postępowanie o pozwolenie na budowę, dlatego w postępowaniu tym ma zastosowanie art. 28 ust. 2, jako uregulowanie *lex specialis* w stosunku do unormowania zawartego w art. 28 k.p.a.⁶⁷⁰. W orzecznictwie NSA przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego nie ma zastosowania dla określenia stron w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 50 i 51 ustawy, ponieważ art. 28 ust. 2 tej ustawy jest bardziej restrykcyjny i zawężający krąg podmiotów, mających przymiot strony w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę, niż to wynika z art. 28 k.p.a. w związku z tym nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. W konsekwencji przymiot strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego powinien być określony zgodnie z brzmieniem art. 28 k.p.a.⁶⁷¹.

W wyroku z dnia 23 października 2013 r. NSA⁶⁷² stwierdził, że dokonując wykładni art. 50 Prawa budowlanego należy mieć na uwadze, że działalność organów nadzoru budowlanego co do zasady ma na celu ochronę interesu publicznego, nie oznacza to jednak, że prowadzone w tym trybie postępowanie nie może jednocześnie chronić interesu indywidualnego. Tak więc przymiot strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie art. 50, jak i art. 51 tej ustawy powinien być określony zgodnie z treścią art. 28 k.p.a. A zatem w postępowaniu tym przy ustalaniu kręgu stron nie można pominąć skutków, które wywołuje inwestycja budowlana dla osób trzecich. Za słuszością tej tezy świadczy też to, że w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego sformułowana została zasada ogólna określająca, jakie wymagania należy spełnić przy projektowaniu oraz budowie obiektu budowlanego. Nadanie temu przepisowi rangi zasady ogólnej oznacza, że jego postanowienia należy uwzględniać przy interpretowaniu innych przepisów zarówno ustawy, jak i wykonawczych, a co za tym idzie we wszystkich postępowaniach określonych w tej ustawie. Tym samym także w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 tej ustawy, organ administracji powinien uwzględniać przesłanki wymienione w art. 5. Dotyczy to przede wszystkim przesłanki w postaci obowiązku zapewnienia poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9). Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich

⁶⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 94/06, CBOSA.

⁶⁷⁰ Podobnie: wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 287/09,

⁶⁷¹ Por.: wyroki NSA: z dnia 23 kwietnia 2009r., II OSK 616/08; z dnia 6 maja 2011r. II OSK 783/10; z dnia 24 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 225/11; z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1573/11 oraz z dnia 27 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1009/11 – CBOSA.

⁶⁷² Wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1194/12, CBOSA.

może mieć zatem miejsce wtedy, gdy osoby te wykażą, że został naruszony ich bezpośredni interes prawny, w wyniku realizacji inwestycji niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Przy ocenie czy doszło do takich naruszeń należy mieć zaś na względzie konstytucyjne zasady równości obywateli i ochrony własności (art. 32 i 64 Konstytucji RP). Należy mieć przy tym na uwadze, że jak stwierdził TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, gwarantowane inwestorowi – mocą art. 4 Prawa budowlanego – prawo zabudowy nieruchomości gruntowej równoważone jest – wynikającą z różnorodnych przepisów prawa publicznego, a także prywatnego – ochroną praw osób trzecich i interesu publicznego.

Należy zauważyć, że w przypadku pierwszego z poglądów osoby trzecie nie były uznawane za strony postępowania. Oznacza to, że należące do tych osób nieruchomości nie zostały objęte obszarem oddziaływania inwestycji. Osoby te nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów, tj. przeglądania akt sprawy, składania wniosków, czy też wyjaśnień. Taki stan rzeczy nie może być uznany za konstytucyjne zachowanie praw sąsiedzkich, gdyż nie dopuszczając osób trzecich jako stron postępowania organy nie spełniają wymogu należytego informowania wynikającego z art. 9 k.p.a.; prawa do składania wniosków dowodowych, gdyż prawo to służy wyłącznie stronie /art. 7 k.p.a./, a także narusza zasadę budzenia zaufania do organów Państwa /art. 8 k.p.a./. Aby można zatem było przyjąć, że prawa konstytucyjne osób trzecich w wymienionych postępowaniach rzeczywiście zostały w pełni zachowane, niezbędne jest potraktowanie tych osób jako strony postępowania i umożliwienie skorzystania ze wszystkich gwarancji wynikających z k.p.a., jak i zawarowanych tym Kodeksem dla stron postępowania. W mojej ocenie należy uznać za słuszny drugi z poglądów, ponieważ zapewnia osobom trzecim pełną ochronę prawną ich interesów, zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa.

Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów art. 50 i 51 Prawa budowlanego przedstawia się podobnie, jak w postępowaniu w sprawie wybudowania lub realizacji obiektu budowlanego bez zezwolenia, tj. na podstawie art. 28 k.p.a. Funkcja postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego na mocy art. 51 Prawa budowlanego, w postaci możliwej legalizacji samowoli budowlanej, jest podobna do funkcji postępowania prowadzonego w trybie art. 48-49 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. Pogląd powyższy znajduje jednoznaczne potwierdzenie, przykładowo, w treści art. 50 ust. 1 pkt 2 i 4 Prawa budowlanego, stanowiącego podstawę do wstrzymania robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Poza tym, postępowanie w sprawie likwidacji samowoli budowlanej dotyczy obowiązku prawnego podmiotów, wobec których organ nadzoru budowlanego może orzec nakaz likwidacji samowoli budowlanej: czy to w postępowaniu legalizacyjnym, czy w postępowaniu naprawczym. Krąg tych podmiotów wymienia ustawodawca w art. 52 Prawa budowlanego⁶⁷³.

Materialnoprawny udział w postępowaniu w sprawie wymienionej samowoli budowlanej mają też co do zasady właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji jako osoby trzecie, których interesy są chronione z mocy art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 i 51 Prawa budowlanego trudno byłoby bowiem pominąć skutki samowoli, które wywołuje inwestycja wobec osób trzecich, czyli oddziaływanie obiektu na nieruchomości sąsiednie. Nie można zatem wykluczyć interesu prawnego właściciela sąsiedniej nieruchomości do złożenia wniosku o wstrzymanie robót budowlanych prowadzonych w sposób zagrażający konstrukcji budynku mieszkalnego użytkowanego na działce będącej jego własnością lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę wydanym w postępowaniu, którego stroną był tenże sam właściciel sąsiedniej nieruchomości.

Postępowanie naprawcze ma więc na celu doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu zgodnego z prawem. Należy jednak zaznaczyć, że w doktrynie i orzecznictwie prezentowane są różne poglądy odnośnie tego, czy nakładane w tym postępowaniu na sprawcę czynności i roboty budowlane mają na celu doprowadzenie samowoli budowlanej do stanu zgodnego z prawem administracyjnym, w tym budowlanym, czy także z prawem cywilnym. Godlewski wyraził pogląd, że legalizacja samowoli budowlanej generalnie ma doprowadzić wykonane roboty budowlane do stanu zgodnego z prawem administracyjnym, w szczególności budowlanym. W uzasadnieniu tego twierdzenia wskazuje się, że brak jest w przepisach prawa budowlanego podstaw do nakładania obowiązków z innych gałęzi prawa, w tym przede wszystkim prawa cywilnego. Zdaniem tego autora, w rezultacie może dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonywanych przez sprawcę samowoli budowlanej z naruszeniem prawa własności, a zatem osoby trzecie mogą dochodzić swoich praw nie przed organem nadzoru budowlanego, ale przed sądem powszechnym⁶⁷⁴.

⁶⁷³ Zmiana brzmienia art. 52 Prawa budowlanego w wyniku nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. miała jedynie na celu doprecyzowanie przepisu w zakresie wskazania, do kogo mają być kierowane obowiązki w formie nakazów oraz zakazów zawarte w decyzjach i postanowieniach, przewidzianych w postępowaniach dotyczących naruszenia przepisów ustawy.

⁶⁷⁴ Por.: R. Godlewski: op. cit., s. 259. Podobnie: Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, Komentarz, Warszawa 2015, s. 557; Podobnie: wyroki NSA z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2140/10 i z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 755/11; z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 228/07; z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1632/10; z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1350/10 – CBOSA.

Moim zdaniem, określając stan zgodności z prawem, do którego w postępowaniu naprawczym należy dążyć, trzeba mieć na uwadze zadania Prawa budowlanego, określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy, a więc przede wszystkim zgodność z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, w tym także poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego, uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 9 Prawa budowlanego. Należy uznać, że organy nadzoru budowlanego rozpatrując sprawę dotyczącą likwidowania następstw istotnego odstępstwa od pozwolenia na budowę, zobowiązane są zapewnić ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a w tym właścicieli sąsiednich nieruchomości, dlatego też należy ją rozważyć również z uwzględnieniem norm art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego odnoszących się do treści prawa własności⁶⁷⁵.

Likwidacja skutków samowoli budowlanej, z popełnieniem której wiąże się naruszenie chronionego prawem budowlanym interesu osób trzecich, winna zatem obejmować także kwestię usunięcia następstw naruszenia tego interesu. Legalizacja działań będących samowolą budowlaną ma bowiem na celu doprowadzenie samowolnych robót budowlanych do zgodności z prawem budowlanym, rozumianym jako zasady ogólne projektowania, budowy oraz użytkowania obiektów i urządzeń budowlanych, normy techniczno-budowlane, obowiązujące polskie normy i zasady wiedzy technicznej. Odsyłanie zaś osób trzecich, których uzasadniony interes chroniony prawem budowlanym został naruszony w następstwie samowolnych robót budowlanych, na drogę postępowania cywilnego, jest działaniem naruszającym ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Poza tym, w orzecznictwie wskazano, że osoba dotknięta skutkami samowoli budowlanej, a będąca jednocześnie stroną postępowania administracyjnego dotyczącego tej samowoli, ma prawo oczekiwać, że negatywne dla niej następstwa popełnionej samowoli zostaną usunięte w ramach nakazów organu nadzoru budowlanego wystosowanych do sprawcy tej samowoli. Oczywiście, nie pozbawia to osoby trzeciej uprawnień do żądania wyrównania na drodze postępowania cywilnego ewentualnej szkody wyrządzonej działaniem sprawcy samowoli⁶⁷⁶. W trakcie wdrożenia procedury naprawczej, w której organ powinien na nowo ustalić krąg stron postępowania administracyjnego z uwzględnieniem interesu prawnego i obowiązków w odniesieniu do sąsiednich nieruchomości, przedmiotem ustaleń organów powinno być także, kto aktualnie dysponuje nieruchomością na cele budowlane na której realizowana jest inwestycja budowlana. Przy czym, nie stoi temu na przeszkodzie treść uchwały

⁶⁷⁵ Por.: wyrok WSA z Rzeszowie z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 236/08, CBOSA.

⁶⁷⁶ Por.: wyrok NSA oz. w Białymstoku z dnia 8 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Bk 1157/02, CBOSA; Podobnie: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2010 ., sygn. akt II SA/Bk 66/10, CBOSA.

NSA z dnia 10 stycznia 2011 r., II OPS 2/10⁶⁷⁷, zgodnie z którą przepis art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie stanowi podstawy do wydania decyzji nakładającej na inwestora obowiązek złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Przedmiotowa uchwała, co podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych⁶⁷⁸, przesądziła jedynie, że organ nie ma prawa żądać od inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Czym innym jest jednak żądanie wymienionego oświadczenia, a czym innym badanie czy inwestor legitymuje się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Powyższe zagadnienie jest związane z nałożonym przez ustawodawcę na organy nadzoru budowlanego wymogiem przeprowadzenia postępowania naprawczego i doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem (przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 50 Prawa budowlanego). W konsekwencji zwolennicy tego poglądu wyrażają stanowisko, że nie można wykluczyć, iż organ nadzoru budowlanego prowadząc postępowanie naprawcze, po ustaleniu, że inwestor nie posiadał i nadal nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane skorzysta z uprawnienia określonego w art. 51 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i wyda rozstrzygnięcie stosowne do ustalonego stanu faktycznego. Poza tym, zwolennicy tego poglądu podnoszą dodatkowo, że za taką interpretacją tego przepisu przemawia treść art. 4 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym. Z takim stanowiskiem w pełni się zgadzam. Chcę dodatkowo podkreślić, że brak jest podstaw do różnicowania pozycji inwestora w ten sposób, że w sytuacji wystąpienia o pozwolenie na budowę musi on złożyć oświadczenie, pod groźbą odpowiedzialności karnej, o prawie dysponowania gruntem na cele budowlane, zaś w przypadku zrealizowania inwestycji bez takiego zezwolenia (w przypadkach innych niż określone w art. 48 tej ustawy) organ zwolniony jest z badania tego aspektu sprawy. Nie może być bowiem tak, że osoba nieprzestrzegająca prawa jest w lepszej sytuacji prawnej i faktycznej, niż ta, która działała z poszanowaniem porządku prawnego. Należy dodatkowo podkreślić, że jako wyjątek od reguły określonej w art. 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którą inwestor winien wykazać prawo do dysponowania gruntem na cele budowlane wprowadzono uproszczoną formę wykazania tego prawa poprzez złożenie stosowanego oświadczenia, a inwestor może z tej formy skorzystać jedynie w sytuacjach wskazanych w ustawie. W każdym innym przypadku obowiązkiem inwestora jest wykazanie, że posiada prawo do zagospodarowania nieruchomości

⁶⁷⁷ CBOSA.

⁶⁷⁸ Por.: wyroki NSA: z dnia 27 lutego 2012 r. II OSK 2322/12; z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2403/14; z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1311/14; z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1724/14; z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1290/14; z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 490/13; z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2426/12; z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2180/11 - CBOSA.

inwestycyjnej. Taki obowiązek jest zatem nałożony na inwestora również wtedy, gdy zaistnieje konieczność doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem na podstawie art. 50-51 Prawa budowlanego. Nie można zatem wyłączyć potrzeby badania kwestii posiadania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ponieważ wówczas mogłoby dojść do zalegalizowania robót budowlanych wykonanych z naruszeniem prawa własności osób trzecich, co zaś stawiałoby inwestora wykonującego samowolę budowlaną w sytuacji korzystniejszej niż wykonującego zabudowę ze wszelkimi wynikającymi z norm prawa ograniczeniami.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.⁶⁷⁹, w aspekcie cywilnoprawnym prawo zabudowy jest pochodną prawa własności nieruchomości (ewentualnie innego prawa majątkowego o charakterze rzeczowym lub nawet obligacyjnym, w którym mieści się prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane), można więc przyjąć, że pośrednio zakotwiczone jest w art. 64 Konstytucji RP, a zatem „jest emanacją prawa własności” i „składową prawa własności nieruchomości”; „można wręcz stwierdzić, że kształtowane jest ono przede wszystkim przez prawo publiczne. Normy administracyjnoprawne wyznaczające granice prawa własności nieruchomości gruntowej zawarte są głównie w przepisach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego (wraz z przepisami techniczno-budowlanymi) oraz przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także w aktach prawnych dotyczących ochrony: przyrody, środowiska, gruntów rolnych i leśnych i zabytków, jak również w prawie wodnym, geologicznym i górnictwie. Znaczna część tych przepisów odnosi się wyłącznie lub głównie do sposobu korzystania z prawa własności nieruchomości, ponieważ każde ograniczenie prawa zabudowy jest pośrednio ograniczeniem prawa własności nieruchomości”. Zbadanie zatem, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest więc nie tylko domeną prawa cywilnego, lecz także prawa administracyjnego, w tym prawa budowlanego. Obowiązek badania posiadania tego prawa w postępowaniu naprawczym nie oznacza, że organy nadzoru budowlanego są właściwe do rozstrzygania sporów dotyczących tego, kto posiada tytuł prawny do określonej nieruchomości. Jeżeli taki spór się pojawia, to rozstrzygnąć go może tylko sąd powszechny. Wówczas może powstać zagadnienie wstępne uzasadniające zawieszenie postępowania prowadzonego przez organ na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

⁶⁷⁹ Por.: wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

Poza tym, mając na uwadze również brzmienie przepisów Prawa budowlanego⁶⁸⁰ można uznać, że zbadanie, czy inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest jak najbardziej kwestią z zakresu prawa budowlanego i prawa administracyjnego, a nie tylko prawa cywilnego. Nie ma przy tym znaczenia, że tytuły prawne, z których wymienione prawo do dysponowania wynika, są z reguły tytułami cywilnoprawnymi. Organy budowlane właściwe w sprawach uregulowanych w Prawie budowlanym są uprawnione i zobowiązane do badania czy inwestor realizuje prawo zabudowy, o którym mowa w treści art. 4, na nieruchomości, do której ma tytuł prawny uprawniający do wykonywania określonych robót budowlanych. Skoro natomiast taki tytuł prawny jest z reguły tytułem cywilnoprawnym, to tym samym organy te są uprawnione i zobowiązane do badania czy inwestor posiada tytuł cywilnoprawny. Należy podkreślić, że przedstawione w niniejszym punkcie i akceptowane przeze mnie poglądy zawarte w orzecznictwie i literaturze, dotyczące przynajmniej strony w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50 i 51 tej ustawy, są zgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i innymi, prezentowanymi powyżej przepisami Konstytucji RP. Uwzględniają one aktywną ochronę interesów prawnych osób trzecich. Osoby te mają bowiem prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń inwestora oraz składania wniosków dowodowych. Celem toczącego się w tym trybie postępowania jest, tak jak w postępowaniu dotyczącym legalizacji samowoli budowlanej lub ewentualnego wydania nakazu rozbiorczy, zbadanie zgodności inwestycji z prawem i z interesami podmiotów, których prawa inwestycja ta może naruszać, a wydanie kończącej je decyzji służy ochronie konstytucyjnych wartości, w tym przede wszystkim wolności oraz praw innych osób. W innych przedstawionych przeze mnie w niniejszym punkcie poglądach osoby trzecie nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów.

⁶⁸⁰ W art. 4 Prawa budowlanego formułuje się zasadę wolności budowlanej, zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Definicja prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane została sformułowana w art. 3 pkt 11 tej ustawy. Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 pozwolenie na budowę może być wydane tylko temu kto wykazał, że posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oczywiście, w tym przypadku ustawodawca ułatwił inwestorowi wykazanie, że posiada to prawo, gdyż nie musi przedkładać dokumentów, z których wynika jeden z tytułów prawnych wskazanych w art. 3 pkt 11. Wystarczy, że złoży, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenie według urzędowego wzoru, że takie prawo posiada. W podobny sposób prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane musi wykazać m.in. ten, kto zamierza realizować roboty budowlane, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, lecz jedynie zgłoszenia (art. 30 ust. 2 w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.), ten kto chce uzyskać decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę lub decyzję o przeniesieniu pozwolenia na wzniesienie robót budowlanych, bądź przeniesieniu praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia (art. 40 ust. 1, 2 i 4 w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.), ten kto zamierza zalegalizować samowolnie wybudowany obiekt budowlany (art. 48 ust. 3 pkt 2 w związku z art. 33 ust. 2 pkt 2 w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r.), ten kto zamierza zmienić sposób użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 2 pkt 3).

5. Oddanie do użytkowania obiektu budowlanego

5.1. Zawiadomienia o zakończeniu budowy

Legalne oddanie obiektu budowlanego do użytkowania oficjalnie kończy etap realizacji robót budowlanych. Ustawodawca ustanowił zasadę, że do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane oraz zgłoszenie budowy sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych oraz po wejściu w życie przepisów nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa (przed ww. nowelizacją telekomunikacyjnych), można przystąpić, z zastrzeżeniem postanowień art. 55 i 57 Prawa budowlanego, po zawiadomieniu właściwego organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji⁶⁸¹. Przy czym w myśl art. 30 ust. 6a Prawa budowlanego za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁶⁸² albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ k.p.a., dzień wprowadzenia jej do systemu teleinformatycznego. Organ nadzoru budowlanego może też zgodnie z art. 54 ust. 2 Prawa budowlanego z urzędu przed upływem powyższego terminu, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu i uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu.

Zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego - tak jak każde inne podanie - powinno przede wszystkim zawierać wskazanie podmiotu od którego pochodzi, jego adres, a także spełniać wymagania, o których mowa w art. 57 ust. 1 - 3 Prawa budowlanego⁶⁸³. Wymienione w tych przepisach dokumenty mają bowiem ścisły związek z przeprowadzoną budową i umożliwiają dokonanie formalnej oceny prawidłowości jej przeprowadzenia. Jak stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 4 lipca 2012 r.,⁶⁸⁴ każdy z tych dokumentów ma zagwarantować, że konkretny interes publiczny: ochrona środowiska, bezpieczeństwo ludzi i

⁶⁸¹ Zob.: art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego. Zmiany wprowadzone w art. 54 Prawa budowlanego były zmianami porządkującymi, wynikającymi ze zmiany zapisu art. 29 Prawa budowlanego.

⁶⁸² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041.

⁶⁸³ Patrz aneks, załącznik 9.

⁶⁸⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 333/12, CBOSA.

mienia, zdrowie i życie ludzi, ład przestrzenny oraz poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich zostanie zagwarantowany i zabezpieczony. Za trefnością tej tezy przemawia również brzmienie zdania wprowadzającego do art. 5 Prawa budowlanego.

Przedłożone przez inwestora do zawiadomienia o zakończeniu budowy dokumentu podlegają sprawdzeniu przez organ nadzoru budowlanego w aspekcie ich kompletności, braków oraz nieścisłości. W przypadku braków lub nieprawidłowości w załączonych do ww zawiadomienia dokumentach czyni je nieskutecznym, z tym że w takim przypadku organ jest zobowiązany wezwać inwestora do stosownych uzupełnień⁶⁸⁵. Wzywając postanowieniem do uzupełnienia dokumentacji, organ nadzoru budowlanego powinien wyznaczyć mu określony termin do ich uzupełnienia. Nałożenie obowiązku uzupełnienia zawiadomienia przerywa bieg 14-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu. Uzupełnienie dokumentacji otwiera ponownie okres 14 dni wyczekiwania na wystąpienie przyczyny jaką jest „milczenie władzy”, które tak jak w sytuacji zgłoszenia zamiaru wykonania robót, należy traktować jako rozstrzygnięcie pozytywne. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego wyraził zgodę na użytkowanie obiektu budowlanego. Jak już wskazałem w innej publikacji⁶⁸⁶ termin do zgłoszenia przez organ sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, a zatem nie może być przez organ przedłużany, skracany lub zawieszany. Jest to termin zarówno dla organu, jak i dla strony bowiem przez określony czas, nie krótszy niż 14 dni, liczony od daty wpływu zawiadomienia do organu, strona powinna powstrzymać się od realizacji zgłoszonego w zawiadomieniu działania, tj. rozpoczęcia użytkowania obiektu budowlanego. Skutkiem jego upływu jest dla organu brak możliwości zgłoszenia sprzeciwu, co ma związek z utratą podstawy prawnej do jego wydania. Natomiast wniesienie sprzeciwu oznacza, że bez względu na prawidłowość wydanej decyzji, inwestor nie posiada tytułu do rozpoczęcia jego użytkowania. Jako początkowy dzień biegu 14-dniowego terminu należy zatem przyjąć dzień następujący po dniu, w którym nastąpiło wpływ zawiadomienia o zakończeniu budowy do organu, czy też – w przypadku nałożenia postanowieniem organu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia – dzień następujący po dniu, w którym to uzupełnienie nastąpiło, bądź też dzień następujący po upływie terminu wskazanego w postanowieniu nakładającym obowiązek jego uzupełnienia.

Wydanie postanowienia wzywającego do uzupełnienia braków tego zawiadomienia z woli ustawodawcy przerywa 14-dniowy termin do zgłoszenia sprzeciwu, ponieważ inwestor ma określony przez organ czas na dostarczenie brakującej dokumentacji, zaś organ musi mieć czas na zapoznanie się z kompletnym zawiadomieniem. Uzupełnienie ww. zawiadomienia na

⁶⁸⁵ Zob.: art. 57 ust. 4 Prawa budowlanego.

⁶⁸⁶ Por.: A. Kosicki, [w:] pod red. M. Wierzbowski, Prawo..., s. 338-339.

żądanie organu może doprowadzić do sytuacji, w której organ będzie miał do czynienia z innym rodzajowo wnioskiem, niż mogłoby to wynikać z niekompletnego zawiadomienia. Przy czym nie występuje w tej sytuacji instytucja przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania sprzeciwu. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze uznaje się, że wyłącznie kompletne, tj. spełniające ustawowe wymagania, zawiadomienie o zakończeniu budowy wywołuje skutek w postaci rozpoczęcia biegu wskazanego wyżej terminu. Oznacza to, według dotychczasowego orzecznictwa, że organ musi mieć zagwarantowane pełne 14 dni na podjęcie czynności wyjaśniających oraz sprawdzających w odniesieniu do zgłoszenia i zajęcie stanowiska bądź też przekazanie stronie ewentualnego sprzeciwu⁶⁸⁷.

Jak wskazał M. Wincenciak nieuzupełnienie braków lub nieścisłości w dokumentacji lub wykonanie obiektu budowlanego z naruszeniem prawa, w tym warunków określonych w pozwoleniu na budowę lub załączonym do zgłoszenia projektem budowlanym skutkuje wydaniem na podstawie art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego decyzji o sprzeciwie wobec zawiadomienia o zakończeniu budowy. Zdaniem tego autora wniesienie sprzeciwu oznacza zatem, iż nie można zgodnie z prawem przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego. Jeśli zaś podstawą zgłoszenia sprzeciwu było ustalenie, że roboty budowlane zrealizowane zostały jednak w sposób istotnie odbiegający od warunków pozwolenia na budowę lub projektu budowlanego, konieczne jest wszczęcie procedury naprawczej w trybie art. 51 Prawa budowlanego⁶⁸⁸.

Słusznie zauważa WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r.⁶⁸⁹, że przyznana organom nadzoru budowlanego, na podstawie art. 54 Prawa budowlanego, możliwość ingerencji w końcową fazę procesu inwestycyjnego, dotyczącą przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego wskazuje wprost, że akceptując - w formie przewidzianej przez przepisy Prawa budowlanego - zamiar rozpoczęcia użytkowania obiektu, właściwy organ potwierdza zrealizowanie go w sposób zgodny z prawem, bez istotnych odstępstw, zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2003 r.⁶⁹⁰ stwierdził, że zawiadomienie o zakończeniu budowy dotyczy budowy prowadzonej legalnie, a więc na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Oznacza to, że prawnie skuteczne jest

⁶⁸⁷ Podobnie: wyroki NSA: z 12.12.2006 r., II OSK 79/06, LEX nr 319177; z 25.07.2006 r., II OSK 956/05, ONSAiWSA 2007/1, poz. 12; z 21.04.2009 r., II OSK 574/08, LEX nr 555017; z 25.08.2011 r., II OSK 1185/10, LEX nr 1068962; K. Buliński, Sprzeciw jako odrębna instytucja w sprawach budowlanych [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Proces inwestycji budowlanych. Zagadnienia prawne, Warszawa 2015, s. 101).

⁶⁸⁸ Por.: M. Wincenciak, [w:] pod red. M. Wierzbowski, Prawo..., s. 581.

⁶⁸⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 163/17, CBOSA.

⁶⁹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt IV SA 2176/01, Legalis.

zawiadomienie o zakończeniu budowy wyłącznie w odniesieniu do obiektów budowlanych wybudowanych zgodnie z projektem budowlanym oraz warunkami pozwolenia na budowę lub załączoną do zgłoszenia dokumentacją, bądź też ze zmianami nieodstępującymi w sposób istotny od tych dokumentów.

W orzecznictwie TK⁶⁹¹ i sądów administracyjnych⁶⁹² podkreślano, że obowiązek inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy, który wymaga akceptacji właściwego organu przez niewniesienie sprzeciwu w ustawowym terminie (art. 54 Prawa budowlanego) lub uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55 Prawa budowlanego) oraz zapewniająca realizację tych powinności sankcja w postaci kary pieniężnej w wysokości określonej w art. 57 ust. 7 zdanie drugie w związku z art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego, mają służyć ochronie doniosłych wartości wyróżnionych ze względu na interes publiczny. Wśród nich wymienić należy jednak przede wszystkim: środowisko, bezpieczeństwo ludzi i mienia, zdrowie i życie ludzi, ład przestrzenny, czy też poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich.

Mając zatem na uwadze wymienione poglądy wyrażone zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i TK należy stwierdzić, że instytucja zawiadomienia o zakończeniu budowy ma na celu umożliwienie weryfikacji, czy określony obiekt budowlany lub roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, a także przepisami prawa, w tym normami wyrażającymi ochronę interesów osób trzecich. Przykładowo, nie jest istotnym odstępniem od projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę zmiana wysokości, szerokości lub długości obiektu budowlanego niebędącego obiektem liniowym, jeżeli odstępienie nie przekracza 2% wymiarów określonych w projekcie budowlanym i spełnia równocześnie inne warunki (m. in. nie zwiększa zakresu obszaru oddziaływania obiektu, nie mieści się w zakresie wskazanych w ustawie odstępstw oraz nie narusza przepisów techniczno-budowlanych)⁶⁹³. Obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest więc sprawdzenie, nie tylko czy z technicznego punktu widzenia możliwe jest dopuszczenie danego obiektu budowlanego do użytkowania, ale też czy wprowadzone do projektu budowlanego zmiany uznane przez projektanta za nieistotne spełniają określone w art. 36a ust. 5a Prawa budowlanego wymogi, w szczególności dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Ma to na celu zagwarantowanie, że

⁶⁹¹ Por.: wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, OTK-A 2009/5/64

⁶⁹² Por.: wyroki NSA: z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 989/09; z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 837/10; z dnia 21 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 452/17 – wszystkie CBOSA.

⁶⁹³ Zob.: art. 36a ust. 5a Prawa budowlanego.

eksploatacja danego obiektu będzie bezpieczna nie tylko dla jego użytkowników, ale i osób trzecich.

Można zatem stwierdzić, że ochrona interesów osób trzecich w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy dotyczy interesów wszelkich osób trzecich. Ponadto należy zaznaczyć, że jak zauważył R. Godlewski w przypadku zgłoszenia sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy stosuje się rozwiązania analogiczne jak przy sprzeciwie do zgłoszenia robót budowlanych⁶⁹⁴. Istota tego sprzeciwu jest taka sama jak sprzeciwu złożonego na podstawie art. 30 Prawa budowlanego. Analizując bowiem przepis art. 54 Prawa budowlanego stwierdzić trzeba, iż w tej normie prawnej sprzeciw połączył ustawodawca z taką czynnością jak "zgłoszenie". Z kolei mówiąc o sprzeciwie w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego i w art. 71 ust. 5 tej ustawy ustawodawca akt ten połączył z taką czynnością jak "wniesienie". W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto jednak, że pojęcie "zgłoszenia sprzeciwu" i "wniesienia sprzeciwu" w Prawie budowlanym jest używane jako pojęcia tożsame⁶⁹⁵. Poza tym termin wymieniony w art. 54 Prawa budowlanego, tak samo jak termin wymieniony w art. 30 ust. 5 tej ustawy jest terminem prawa materialnego. Nie dotyczy więc wprost i tylko czynności procesowych, a jego upływ wywiera skutki w sferze prawa materialnego. Tym samym swoją aktualność w kwestii sposobu ochrony interesów osób trzecich w przypadku sprzeciwu do zawiadomienia zachowują przedstawione przeze mnie spostrzeżenia dotyczące ochrony interesów tych osób w przypadku zgłoszenia⁶⁹⁶. Oznacza to, że osoby te nie mogą samodzielnie chronić swoich interesów prawnych, tak jak np. w postępowaniu w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Powyższa teza znajduje również potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 15 listopada 2017 r.⁶⁹⁷, który wyraził przekonanie, że stroną w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 54 ust. 2 w zw. z art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy jest jedynie inwestor. Podobny pogląd wyraziła także K. Małysa-Sulińska. Autorka ta stwierdziła że, podmioty zainteresowane sprawą mogą kwestionować przyzwolenie organu na przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego tylko w trybie przepisów działu VIII k.p.a.⁶⁹⁸.

⁶⁹⁴ Por.: R. Godlewski, op. cit., s. 264.

⁶⁹⁵ Por.: wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 445/06; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 47/12 – CBOSA.

⁶⁹⁶ Zob.: rozdz. III pkt 3.

⁶⁹⁷ Por.: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. II OSK 462/16, CBOSA.

⁶⁹⁸ Por.: K. Małysa-Sulińska: op. cit., s. 233.

Jak wynika z przedstawionego orzecznictwa sądów administracyjnych w postępowaniu zgłoszeniowym strażnikiem interesów osób trzecich oraz interesu publicznego jest organ nadzoru budowlanego. Poziom ochrony prawnej interesów osób trzecich jest w przypadku tej instytucji, tak jak w przypadku zgłoszenia robót budowlanych zdecydowanie niższy niż w sytuacji uzyskania decyzji administracyjnej, jednak zastosowanie przez ustawodawcę powyżej przedstawionych uzupełniających tę ochronę rozwiązań prawnych można uznać, że ochrona ta mieści się w standardach konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Osobie trzeciej, która jest niezadowolona z powodu braku możliwości dopuszczenia we wskazany sposób do realizacji budowy lub robót budowlanych objętych zgłoszeniem przysługuje bowiem prawo do żądania od właściwych organów budowlanych zastosowania w sprawie środków przewidzianych w art. 51 Prawa budowlanego lub przepisów rozdziału 12 i 13 w dziale II k.p.a. Poza tym do chwili upływu terminu do wniesienia sprzeciwu inwestor nie jest jeszcze upoważniony do rozpoczęcia użytkowania obiektu. Tym bardziej wniesienie sprzeciwu do zawiadomienia oznacza, że bez względu na prawidłowość decyzji, inwestor nie posiada tytułu do rozpoczęcia użytkowania obiektu. Natomiast w przypadku wniesienia odwołania od decyzji wnoszącej sprzeciw o losach tego zamierzenia rozstrzyga organ odwoławczy. Rozstrzygnięcie o wniesieniu sprzeciwu nie rozstrzyga zatem o żadnym interesie (prawach jak i obowiązkach) osoby trzeciej, a jedynie zachowuje moc normy ogólnej zakazującej rozpoczęcie użytkowania obiektu bez uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę (zgłoszenie jest od niej wyjątkiem). Taki zakaz ciąży bowiem wyłącznie na zamierzającym i podejmującym użytkowanie.

5.2. Pozwolenie na użytkowanie

Zgoda na przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego zasadniczo jest wyrażana przez milczenie organu właściwego po przyjęciu zawiadomienia o zakończeniu budowy. Od zasady tej ustawodawca ustanowił jednak wyjątki. I tak – zgodnie z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego – uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie będą wymagały inwestycje, na wzniesienie których wymagane jest pozwolenie na budowę i są on zaliczane do jednej z wymienionych w załączonym do niniejszej pracy aneksie⁶⁹⁹. Druga kategoria przypadków odnosi się do zakończenia procedury legalizacyjnej⁷⁰⁰ lub naprawczej⁷⁰¹. Trzecia kategoria dotyczy natomiast zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed

⁶⁹⁹ Patrz: aneks, załącznik nr 10.

⁷⁰⁰ Zob: art. 55 pkt 2 w zw. z art. 49 ust. 5 Prawa budowlanego.

⁷⁰¹ Zob.: art. 55 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego.

wykonaniem robót budowlanych w całości - przed zakończeniem budowy⁷⁰². Przy czym obowiązek trzeci odnosi się zarówno do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia i tych wymagających pozwolenia na użytkowanie. W sytuacji więc chęci użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, wskazanego w art. 55 pkt 1, inwestor także będzie musiał uzyskać pozwolenie na użytkowanie. Jak stwierdził M. Wincenciak w przypadku obiektu wskazanego w art. 55 pkt 1 możliwe są sytuacje, że wymagane będzie dwukrotne uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie - w przypadku zamiaru użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, a także po wykonaniu wszystkich robót budowlanych⁷⁰³.

Należy zaznaczyć, że nowelizacją z 13 lutego 2020 r. do art. 55 Prawa budowlanego dodano ust. 1a i 1b, które doprecyzowują częściowe oddawanie inwestycji do użytkowania. Zgodnie z ust. 1a tego przepisu decyzja o pozwoleniu na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, może obejmować obiekt budowlany lub jego część oraz niektóre z obiektów budowlanych objętych jedną decyzją o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Przepis dotyczy oddawania do użytkowania całych, ale niewykończonych obiektów budowlanych, części obiektów budowlanych, jak również niektórych z kilku obiektów budowlanych objętych jedną decyzją o pozwolenie na budowę. Zgodnie zaś z ust. 1b decyzja o pozwoleniu na użytkowanie będzie mogła być wydana, jeżeli oddawane do użytkowania obiekty budowlane lub ich części będą mogły samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Organ nadzoru będzie musiał oceniać tę kwestię w ramach obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59 Prawa budowlanego. Oddawana do użytkowania część musi funkcjonować niezależnie od pozostałej części inwestycji oraz spełniać wymagania, które pozwalają użytkować ją zgodnie z przeznaczeniem.

Procedura i wymagania natury materialnoprawnej w przypadku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie są bardziej złożone niż względem wcześniej przedstawionej procedurze postępowania w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy. W pierwszej kolejności inwestor ma jednak obowiązek - nie tak jak w przypadku zawiadomienia - uprzedniego wystąpienia do jednostek Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej w celu zajęcia stanowiska w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym⁷⁰⁴. Zawiadomienie tych organów powinno nastąpić przed złożeniem przez inwestora wniosku o pozwolenie na użytkowanie, stosownie bowiem do regulacji art. 57 ust. 3

⁷⁰² Zob.: art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego.

⁷⁰³ Por.: M. Wincenciak, op. cit. s. 583.

⁷⁰⁴ Zob.: art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego.

Prawa budowlanego, inwestor jest obowiązany dołączyć do tego wniosku oświadczenie „o braku przedmiotowych uwag lub sprzeciwów”. Przy czym, zgodnie z art. 56 ust. 2 Prawa budowlanego, jeżeli powyższe organy nie zajmą stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, to skutek prawny jest taki, jakby nie miały (nie zgłosiły) sprzeciwu lub uwag.

Tożsamy w obu procedurach jest natomiast obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie wymienionych załączników wskazanych w przepisach art. 57 Prawa budowlanego i zwrotu dokumentów wykorzystanych w tym postępowaniu. Różnicą jest jednak to, że wniosek inwestora o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi jednocześnie wezwanie właściwego organu nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a Prawa budowlanego⁷⁰⁵. Celem tej kontroli, zgodnie z art. 59a ust. 1 tej ustawy, jest stwierdzenie czy inwestycja została zrealizowana zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, a stosownie do nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. także projektem budowlanym. W myśl art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 19 września 2020 r. kontrola ta obejmowała sprawdzenie:

- 1) zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- 2) zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie:
 - a) charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji,
 - b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego,
 - c) geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych),
 - d) wykonania urządzeń budowlanych,
 - e) zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem,
 - f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego;
- 3) wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego;
- 4) w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów

⁷⁰⁵ Art. 57 ust. 6 Prawa budowlanego.

budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w decyzji o pozwoleniu;

5) uporządkowania terenu budowy.

Należy zaznaczyć, że nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. doprecyzowano w art. 59a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, że powyższa kontrola obejmuje m.in. sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, jak również z projektem technicznym w zakresie wymienionych w ww. przepisie elementów z wyjątkiem kubatury, która została wykreślona z charakterystycznych parametrów technicznych (pkt 2 lit. a). Poszerzono także zakres obowiązkowej kontroli, adekwatnie do zmiany wprowadzonej w art. 55 Prawa budowlanego (dodanie ust. 1b), o sprawdzenie przez organ spełnienia warunku samodzielnego funkcjonowania oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych lub ich części, zgodnie z przeznaczeniem (jeżeli przystąpienie ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych). Dodatkowo zmieniono treść ust. 2 lit. e przez jednoznaczne wskazanie, że punkt ten dotyczy sprawdzenia zgodności wykonania instalacji, zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym. Powyższe zmiany nie mają istotnego wpływu na sposób ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Jeżeli właściwy organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że złożona dokumentacja jest niekompletna lub posiada braki i nieścisłości, powinien wówczas zażądać od inwestora ich uzupełnienia we wskazanym terminie, a inwestor jest zobowiązany to uczynić. Nieuwzględnienie żądań organu może skutkować wydaniem decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie⁷⁰⁶. Organ odmówi wydania pozwolenia na użytkowania obiektu budowlanego także w sytuacji, gdy nie zostaną spełnione wymagania dotyczące kontroli obiektu⁷⁰⁷. Konsekwencją udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest uznanie przez organ, iż proces budowlany został zakończony.

W mojej ocenie ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części sprowadza się - podobnie jak w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy - do wyegzekwowania odpowiednich obowiązków, które mają na celu zagwarantowanie, że zaprojektowany obiekt budowlany został zrealizowany zgodnie z ustaleniami oraz warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę i

⁷⁰⁶ Zob.: art. 59 ust. 5 w zw. z art. 57 ust. 1-4 Prawa budowlanego. Podobnie też: Z. Leoński, M. Szewczyk: Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1999, s. 192.

⁷⁰⁷ Zob.: art. 59 ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego.

przepisami prawa, w tym przepisami wyrażającymi ochronę interesów tych osób, a więc z tym, co zakładano na etapie wstępnym procesu inwestycyjnego. Również i to postępowanie toczy się co do zasady bez udziału osób trzecich, jednak przy udziale samego inwestora. Ustawodawca ustalił bowiem wprost w art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, że stroną tego postępowania jest tylko inwestor⁷⁰⁸, gdyż tylko ten podmiot co do zasady ma interes prawny w doprowadzeniu do możliwości użytkowania obiektu budowlanego. Zdaniem K. Małysy-Sulińskiej przepis ten stanowi *lex specialis* względem art. 28 k.p.a., gdyż wprowadza ograniczenie ogólnych rozwiązań kodeksowych przez zawężenie kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części⁷⁰⁹. W wyroku z dnia 17 czerwca 2011 r., NSA⁷¹⁰ uznał, że zgodnie z brzmieniem przepisu art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest tylko inwestor, ponieważ postępowanie to dotyczy wyłącznie sytuacji, w których decyzja o pozwoleniu na użytkowanie została wydana po zakończeniu budowy zrealizowanej na podstawie pozwolenia na budowę i zgodnie z tymże funkcjonującym w obrocie prawnym pozwoleniem. Tylko bowiem w takim przypadku można uznać, że interesy innych podmiotów, które były eksponowane oraz podlegały ocenie na wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego nie zostaną naruszone⁷¹¹. Należy też podkreślić pogląd, jaki został wyrażony w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w związku z art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 49 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 80, poz. 718), następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.⁷¹². Według K. Małysy-Sulińskiej, przymiotu strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie można wywodzić z żadnego innego tytułu niż wskazany w art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, w tym z

⁷⁰⁸ Zob.: art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

⁷⁰⁹ Por.: K. Małysa-Sulińska: op. cit., s. 242; Podobnie: Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz..., s. 602; Takie też stanowisko wyrażono w wyrokach NSA m.in. z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1174/07, LEX nr 514005, z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1891/08, LEX nr 580971.

⁷¹⁰ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1130/10, CBOSA.

⁷¹¹ Podobnie: wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1201/09; wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 146/10; wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1868/15 - CBOSA.

⁷¹² Por.: wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 942/05; wyrok WSA w Opolu z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 109/08; wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 459/08; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Po 299/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 2164/09; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 874/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 367/16; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 210/08 – wszystkie CBOSA.

prawa własności nieruchomości. Pogląd taki został zaprezentowany także w orzecznictwie⁷¹³ i literaturze przedmiotu⁷¹⁴. Stwierdzono, że kwestia własności nieruchomości, która ma istotne znaczenie przy udzielaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, nie ma prawnego znaczenia przy dopuszczeniu obiektu budowlanego do użytkowania i to zarówno na podstawie zawiadomienia o zakończeniu budowy, jak i pozwolenia na użytkowanie, a więc wtedy, gdy obiekt ten już jest wzniesiony i do rozstrzygnięcia pozostaje jedynie kwestia, czy z technicznego punktu widzenia wykonane roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę i istnieje możliwość jego użytkowania. Wykorzystanie do celów budowlanych cudzej nieruchomości może rodzić roszczenia jej właściciela do inwestora wyłącznie o charakterze cywilnoprawnym, które mogą być dochodzone w postępowaniu przed sądami powszechnymi, a tym samym nie może przesądzać o niedopuszczeniu obiektu do użytkowania.

Należy zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie został zaprezentowany pogląd, że legitymacja procesowa do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie danego obiektu budowlanego może należeć nie tylko do inwestora, ale także i osób trzecich, które mogą posiadać interes prawny w doprowadzeniu obiektu pozostającego w budowie do stanu umożliwiającego jego użytkowanie. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 16 maja 2013 r. Przykładowo, „ochrona w procesie inwestycyjno-budowlanym uzasadnionego interesu osób trzecich, którymi są właściciele segmentów w budynkach mieszkalnych, wymaga wyłączenia stosowania art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Oznacza to, że w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, a mianowicie gdy deweloper – adresat decyzji o pozwoleniu na budowę, odmawia wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, w sytuacji gdy budowa została już zakończona, a własność budynku przeszła na nabywcę, uniemożliwiając w ten sposób legalne zamieszkiwanie nowych właścicieli w takim budynku, ograniczenie podmiotowe z art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane nie może mieć zastosowania. Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której na skutek przyczyn leżących po stronie dewelopera, którego działania naruszają prawo, gdyż nie wywiązuje się z ciążących na nim obowiązków, nie doszłoby do kontroli wybudowanego budynku pod względem zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, czego skutki poniósłby skarżący. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego deweloper nie może, jako inwestor,

⁷¹³ Patrz: wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2003 r., sygn. akt SA/Bd 372/03, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 90/97, Legalis; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 338/05, CBOSA.

⁷¹⁴ Podobnie: Z. Niewiadomski: Prawo budowlane. Komentarz..., s. 602.

nadużywać swojej pozycji i nie dokonując czynności, do których zobowiązany jest z mocy przepisów prawa, wymuszać zaspokajania swoich roszczeń związanych z inwestycją. Takie zachowanie nie zasługuje na aprobatę. Rozwiązywanie ewentualnych sporów w tym zakresie należy bowiem do sądu powszechnego. W tej sytuacji przyjąć należy, że skarżący jest stroną postępowania zainicjowanego wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, gdyż ma interes prawny w jego uzyskaniu. Wprawdzie posiadany przez skarżącego interes prawny nie czyni z niego inwestora, lecz uzasadnia jego legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku⁷¹⁵. Podobny pogląd wyrażony został także w wyroku NSA z dnia 17 września 2009 r.⁷¹⁶, z tą jednak różnicą, że spółka, która uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę i zrealizowała budynek, wskutek sprzedaży mieszkań członkom Wspólnoty utraciła tytuł prawny do tego obiektu oraz zaprzestała faktycznej działalności, co skutkowało tym, iż nie wystąpiła z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na jego użytkowanie, uniemożliwiając w ten sposób legalne zamieszkanie nowych właścicieli. Powyższe oznacza, że w określonych sytuacjach procesowych, inwestor może być adresatem działań jurysdykcyjnych organów nadzoru budowlanego, ale już nie adresatem decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, tj. podmiotem, o którego prawach lub obowiązkach decyzja rozstrzyga w sposób bezpośredni, gdyż interes prawny w uzyskaniu tej decyzji w takich specyficznych stanach faktycznych ma aktualny właściciel⁷¹⁷.

Pomimo, że zarówno w literaturze⁷¹⁸, jak i w judykaturze⁷¹⁹ zauważa się, iż ograniczenie kręgu stron postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie wyłącznie do inwestora może budzić wątpliwości, czy ograniczenie to jest jednak zgodne z prawami służącymi innym podmiotom możliwe są więc inne, nietypowe sytuacje, które będą wymagać odejścia od literalnej wykładni normy zawartej w przepisie art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego. Przykładowo, w jednym z wyroków NSA uznał, że nabywca nieruchomości, który zaniedbał wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie pozwolenia na budowę, które, jak wynika z okoliczności sprawy, nie było realizowane przez inwestora od daty zbycia nieruchomości w 2006 r., także posiada legitymację procesową do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie

⁷¹⁵ Wyrok NSA z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 1695/12, CBOSA.

⁷¹⁶ Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1499/08, CBOSA.

⁷¹⁷ Podobnie: wyrok NSA dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1604/13, CBOSA.

⁷¹⁸ Por.: E. Radziszewski: op. cit., s. 189; R. Godlewski, Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej, Komentarz, Warszawa 2008, s. 258; Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, Komentarz, Warszawa 2009, s. 587; W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 134-135.

⁷¹⁹ Wyrok NSA dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1604/13, CBOSA.

pozwolenia na użytkowanie. Wprawdzie posiadany przez tego nabywcę interes prawny nie czynił z niego inwestora, lecz uzasadniał - zdaniem Sądu - jego legitymację do występowania w charakterze strony w postępowaniu o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynku⁷²⁰.

W wyrok z dnia 5 maja 2015 r., NSA wyraził pogląd, że istotne znaczenie w sprawie ochrony interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie zdaje się mieć norma zawarta w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prbud. Z normy tej wynika, że osoby trzecie mają prawo do ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami związanymi z realizacją inwestycji budowlanej. Cytowany przepis nakazuje bowiem wyraźnie poszanowanie, tak na etapie projektowania, jak i budowania obiektu budowlanego, występujących w obszarze jego oddziaływania uzasadnionych interesów osób trzecich (właścicieli sąsiednich nieruchomości). Z punktu widzenia ochrony praw tych osób istotne znaczenie ma zagwarantowanie im przez ustawodawcę właściwej procedury, w ramach której możliwe będzie dochodzenie praw i uzyskanie ochrony ich interesów. O ile realizowanie zamierzonej inwestycji jest zgodne z udzielonym pozwoleniem na budowę, to ograniczenie przymiotu strony w sprawie pozwolenia na użytkowanie znajduje, zdaniem tego Sądu, uzasadnienie aksjologiczne, skoro inne podmioty, których ewentualne prawa mogłyby zostać naruszone, miały możliwość obrony swych interesów na etapie udzielania pozwolenia na budowę. Takiego uzasadnienia brak w sytuacji realizowania inwestycji w sposób odbiegający od warunków udzielenia pozwolenia na budowę. W takim przypadku inne, niż inwestor, podmioty mogą dochodzić ochrony swych praw w postępowaniu naprawczym lub legalizacyjnym. Zatem interes prawny osób trzecich w takim postępowaniu podlega ochronie, tylko jeśli jest bezpośrednio związany z doprowadzeniem obiektu budowlanego pozostającego w budowie do stanu umożliwiającego jego użytkowanie. Według NSA osoba trzecia innymi słowy nie ma w zasadzie innej możliwości obrony swych praw, wątpliwości natomiast co do uruchomienia takiego trybu weryfikacji jej żądań, w celu wyeliminowania z obrotu wadliwego w jej ocenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie należy rozstrzygnąć przez sięgnięcie do premii – in dubio pro actione (w razie wątpliwości na rzecz procesu).

Dlatego też w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęto, że art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę i realizuje swoje zamierzenie budowlane zgodnie z tą decyzją. Zawężenie kręgu osób trzecich objętych ochroną na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie do inwestora jest więc efektem jego postępowania

⁷²⁰ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2365/12, CBOSA.

zgodnie z prawem. W takim przypadku można bowiem uznać, że interesy tych osób, które były eksponowane oraz podlegały ocenie we wcześniejszych etapach procesu budowlanego, nie zostaną naruszone w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Przepis ten nie będzie miał więc zastosowania, gdy inwestor w sposób istotny odstąpił od warunków pozwolenia na budowę, co prowadziło do jego wyeliminowania z obrotu prawnego, a także gdy sprawa pozwolenia na użytkowanie jest wynikiem postępowania tzw. legalizacyjnego⁷²¹.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że odstąpienie od warunków decyzji o pozwoleniu na budowę skutkuje naruszeniem warunków tego pozwolenia i w konsekwencji może naruszać interesy osób trzecich. Dlatego potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów. Poza tym, zarówno postępowania w sprawie nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, jak i postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu, to nie są tożsame postępowania. Wobec poważnych wątpliwości, jakie rodzi ograniczenie podmiotowe zawarte w treści art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, jego stosowanie, w mojej ocenie, dotyczy wyłącznie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie, a więc zainicjowanego wnioskiem inwestora na podstawie art. 57 ust. 1 i 6 w zw. z art. 59 ust. 1 tej ustawy. Ograniczenie to nie rozciąga się zatem na postępowania np. w przedmiocie samowoli budowlanej, czy też nielegalnego użytkowania obiektu. Z tej przyczyny krąg uczestników postępowania dotyczącego samowoli budowlanej, nielegalnego przystąpienia do użytkowania oraz pozwolenia na użytkowanie nie jest taki sam. Przyjęcie odmiennego poglądu w praktyce pozbawiłoby, w każdym przypadku np. właścicieli (użytkowników wieczystych) sąsiednich nieruchomości ochrony ich interesu prawnego w ramach ochrony uzasadnionego interesu osób trzecich w procesie budowlanym.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca dążąc do zagwarantowania ochrony interesów osób trzecich wprowadził do norm Prawa budowlanego zwiększoną, niż w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy kontrolę publiczną poprawności wykonania obiektów budowlanych. W tym celu na etapie zakończenia procesu budowy ustanowił system obowiązkowych kontroli⁷²². Polega ona m.in. na sprawdzeniu przez organ nadzoru budowlanego wyrobów budowlanych użytych przez inwestora w trakcie realizacji obiektu budowlanego, szczególnie istotnych dla

⁷²¹ Por.: wyroki NSA: z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1174/07; z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 146/10; z dnia 25 września 2012 r. sygn. akt II OSK 72/12; z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1453/11; z 7dnia lutego 2013 r., II OSK 1871/11; z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 780/17, z dnia z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1201/09, z dnia 11 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2179/12, z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 2998/12 - wszystkie opublikowane w CBOSA. Podobnie: M. Wincenciak, op. cit., s. 605. Z. Kostka (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014, s. 749.

⁷²² Por.: S. Serafin, Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005, s. 200.

bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, tj. czy użyte wyroby budowlane spełniają odpowiednie normy i dopuszczone zostały do obrotu w budownictwie. Poza tym, osoby trzecie mogą zostać również ukarane na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego za samowolne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części zarówno należącego do inwestora jak i niebędącego jego własnością. W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego powinien przede wszystkim ocenić, czy inwestor w związku z użytkowaniem obiektu nie naruszył art. 54 i 55 Prawa budowlanego i czy okoliczności, w jakich doszło do samowolnego, wbrew woli inwestora, przystąpienia do użytkowania obiektu przez osoby trzecie, wypełniają hipotezę normy zawartej w art. 57 ust. 7 tej ustawy⁷²³. Celem takich regulacji jest niewątpliwie uniemożliwienie korzystania nie tylko przez inwestora, ale i osoby trzecie z obiektów budowlanych, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu mienia, jak i użytkowników tych obiektów.

W mojej ocenie regulacja art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, w myśl której stroną w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest tylko inwestor, pozbawia na tym etapie procesu budowlanego ochrony interesów prawnych i praw osób trzecich, których nieruchomości położone są w sferze oddziaływań inwestycji budowlanej. Jeżeli pozwolenie na użytkowanie potwierdza, że zostało ustalone, iż obiekt budowlany został wykonany zgodnie z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę, jak też uporządkowano teren budowy, to bez wątplenia nie istnieją jakiegokolwiek argumenty, które uzasadniałyby wyłączenie ochrony interesów osób trzecich. Interesy prawne tych osób nadal istnieją, ale nie są jednak objęte ochroną prawną. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, które gwarantują ochronę prawną własności, a tym samym zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Nie zmienia także tego wysiłek sądów administracyjnych prowadzący do wypracowania poglądu, iż art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego ma zastosowanie wyłącznie w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę.

⁷²³ Por.: Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1183/08, Legalis.

Rozdział V

Interes osób trzecich na etapie utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego

1. Obowiązki i instrumenty związane z utrzymaniem oraz użytkowaniem obiektu budowlanego

Właściciel albo zarządca obiektu budowlanego zobowiązany jest utrzymywać oraz użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, a także utrzymywać go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 Prawa budowlanego⁷²⁴. Te same podmioty są zobowiązane zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, do których należą wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie powodujące uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska⁷²⁵. Można zatem uznać, że ustawodawca wyznaczył granice, w ramach których można użytkować oraz utrzymywać obiekty budowlane bez obowiązku uzyskiwania nowych rozstrzygnięć administracyjnych⁷²⁶.

W niniejszym rozdziale podjęto próbę oceny, czy interesy osób trzecich są chronione na etapie utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego, a jeżeli tak, to w jaki sposób kształtuje się ta ochrona, jakie kryteria podmiotowe i przedmiotowe decydują o tym, że ochrona osobom trzecim będzie przysługiwała i na jakich zasadach oraz jakie przepisy prawa składają się na tę ochronę, a w rezultacie czy gwarantuje ona realizację adekwatną dla konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawa. Rozstrzygnięcie to jest konieczne do

⁷²⁴ Porównaj: art. 61 pkt 1 w związku z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁷²⁵ Zob.: Art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego.

⁷²⁶ Por.: A. Kosicki, op. cit..

potwierdzenia przedstawionych we wstępie niniejszej pracy hipotezy głównej i hipotez szczegółowych.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że przez pojęcie „utrzymania obiektów budowlanych” trzeba rozumieć zachowanie tego obiektu w dobrej sprawności, w stanie nie pogorszonym, należytym, odpowiadającym ich funkcjom⁷²⁷. Natomiast pojęcie „użytkowania obiektu budowlanego” zbliżone jest do znacznie szerszego zakresowo cywilistycznego pojęcia „korzystania z rzeczy”⁷²⁸. Ustawodawca nie definiuje także, co należy rozumieć przez zwrot „niedopuszczenie do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu”. Według E. Janiszewskiej-Kuropatwy można przyjąć, że odpowiednie działania prowadzone w tym względzie przez podmioty określone w art. 61 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, oparte na normach techniczno-budowlanych oraz zasadach wiedzy technicznej, powinny zapewnić użytkowanie obiektu budowlanego w okresie przewidzianym w projekcie budowlanym i podczas jego budowy, przy spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Wymagania te dotyczą przede wszystkim zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji oraz pożarowego, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych, ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, a także oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród. Powinny one zostać uwzględnione w projekcie budowlanym i podczas wykonywania obiektu budowlanego w sposób określony w normach, zwłaszcza techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej⁷²⁹. W przypadku zatem zaniedbania obowiązków, o których mowa w art. 61 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 oraz art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego ich konkretyzacja następuje w prawnej formie decyzji administracyjnej wydawanej przez organy nadzoru budowlanego na podstawie art. 66-68 Prawa budowlanego. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym zwraca się też uwagę na potrzebę rozróżnienia przypadków, gdy nieodpowiedni stan techniczny budynku ma związek z zaniedbaniami jego właściciela i on sam może własnymi działaniami usunąć stwierdzone nieprawidłowości oraz przypadków, gdy niewłaściwy stan techniczny budynku jest wynikiem robót budowlanych prowadzonych przez inny podmiot na sąsiedniej nieruchomości⁷³⁰.

Według E. Janiszewskiej-Kuropatwy należy również zaznaczyć, że przez utrzymywanie obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym trzeba rozumieć niezbędność

⁷²⁷ Por.: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 494/15, CBOSA.

⁷²⁸ Por.: Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1914/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1668/10, CBOSA.

⁷²⁹ Por.: E. Janiszewska-Kuropatwa (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2009, s. 608- 609.

⁷³⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 2193/13; wyrok z dnia 13 luty 2020 r., sygn. akt II OSK 180/18 – CBOSA.

zapewnienia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej na poziomie umożliwiającym jego pełną przydatność do sposobu jego użytkowania wskazanego w projekcie budowlanym lub zgłoszeniu. Zdaniem tej autorki obowiązek zapewnienia należytego stanu estetycznego sprowadza się natomiast do utrzymania elewacji i wyglądu obiektu i innych jego elementów w dobrym, korespondującym z otoczeniem stanie. Przy czym, ustalenia organów nadzoru budowlanego w tym zakresie powinny opierać się przede wszystkim na zasadach wiedzy technicznej i obowiązujących normach techniczno-budowlanych⁷³¹.

W szczególności właściciel lub zarządca obiektu budowlanego powinien poddawać użytkowany obiekt budowlany kontrolom. Co najmniej raz w roku powinien poddać sprawdzeniu stan techniczny: elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych)⁷³². Co najmniej raz na 5 lat powinien poddać sprawdzeniu stan techniczny i przydatność do użytkowania obiektu budowlanego, jego estetyki i otoczenia. Przy czym, kontrola ta powinna obejmować również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji oraz aparatów⁷³³. Jednak w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² i innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² kontrola w powyższym zakresie powinna być przeprowadzana co najmniej dwa razy w roku, a osoba jej dokonująca jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o jej przeprowadzeniu⁷³⁴. Kontrola obiektu budowlanego powinna być także przeprowadzana przez właściciela lub zarządcę każdorazowo w sytuacji wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2 Prawa budowlanego⁷³⁵, a także zgłoszenia przez osoby zamieszkujące lokal mieszkalny znajdujący się w tym obiekcie o dokonaniu nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji albo naruszeń, powodujących, że nie są spełnione warunki określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy⁷³⁶. W tym ostatnim przypadku kontrolę należy jednak przeprowadzić w terminie 3 dni od dnia otrzymania zgłoszenia⁷³⁷. Szczegółowy zakres kontroli niektórych budowli, a także obowiązek ich

⁷³¹ Por.: E. Janiszewska-Kuropatwa, op. cit., s. 627-628.

⁷³² Zob.: art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

⁷³³ Zob.: art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

⁷³⁴ Zob.: art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

⁷³⁵ Zob.: art. 62 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

⁷³⁶ Zob.: art. 62 ust. 1 pkt 4a Prawa budowlanego.

⁷³⁷ Zob.: art. 62 ust. 2a Prawa budowlanego.

przeprowadzania częściej, niż zostało to ustalone w przepisach ustawy Prawo budowlane, może być określony w rozporządzeniu, o którym mowa w treści art. 7 ust. 3 pkt 2 tej ustawy.

Należy również zaznaczyć, iż właściwy organ nadzoru budowlanego może nakazać właścicielowi lub zarządcy obiektu przeprowadzenie obowiązkowej kontroli w przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, albo może zażądać od właściciela lub zarządcy przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części⁷³⁸. W celu stwierdzenia występowania nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu, uprawniającego organ do nałożenia wymogu przeprowadzenia dodatkowej kontroli, należy wcześniej przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, aby dokonać konkretnych ustaleń rodzaju obiektu, jego stanu technicznego, a także ewentualnych zagrożeń z niego wynikających. Dopiero po przeprowadzeniu dokładnej oraz wyczerpującej oceny wszystkich przesłanek, uzasadniających nałożenie takiego obowiązku, można podjąć stosowne w tej sprawie rozstrzygnięcie. Nałożenie obowiązku poddania obiektu dodatkowej kontroli powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, gdyż istotą decyzji jest zasadnicze rozstrzygnięcie sprawy w znaczeniu materialnoprawnym.

Powyższe oznacza, że jednym ze sposobów ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w sprawach związanych z utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych jest ustanowienie przez ustawodawcę w interesie publicznym, w tym również osób trzecich, odpowiednich regulacji, których celem jest to, aby każdy obiekt budowlany był użytkowany w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywany w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 Prawa budowlanego. Polega to przede wszystkim na nałożeniu na właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych obowiązku poddawania stałej, cyklicznej kontroli stanu technicznego obiektów oraz znajdujących się w nich instalacji i urządzeń przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane w tym zakresie. Zły stan techniczny obiektu budowlanego może bowiem stworzyć potencjalne zagrożenie zarówno dla tego obiektu, jak i użytkowników go podmiotów, a także dla jego bezpośredniego otoczenia oraz osób trzecich. Obowiązek wykonania kontroli okresowych ma więc zapewnić utrzymanie właściwego stanu technicznego i estetycznego, a także bezpieczeństwa użytkowanego obiektu budowlanego. W celu właściwego wykonania tego

⁷³⁸ Patrz: art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego.

obowiązku właściciel lub zarządca obiektu jest zobowiązany do podejmowania działań związanych z wykonywaniem niezbędnych robót zarówno konserwacyjnych i remontowych, prowadzenia książki obiektu budowlanego, czy też przechowywania przez okres istnienia obiektu dokumentacji budowy i powykonawczej, a także opracowań projektowych oraz dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie budowlanym w toku jego użytkowania.

Niezależnie więc od powyższych obowiązków właścicieli lub zarządców obiektów w przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska także organy nadzoru budowlanego są uprawnione do przeprowadzenia kontroli. Poza tym, ustawodawca w zależności od sytuacji przyznał organom administracji budowlanej zadania oraz kompetencje związane z nadzorem nad obiektami stanowiącymi zagrożenie dla dóbr chronionych Prawem budowlanym. Przejawia się to w możliwości wydawania przez te organy decyzji ograniczających lub wyłączających możliwość użytkowania obiektów budowlanych oraz nakładające na właścicieli lub zarządców obiektów konkretne obowiązki. Mogą bowiem zaistnieć inne zdarzenia związane z działaniem człowieka lub sił natury, które będą determinowały określone w tym przepisie obowiązki. W zależności zatem od stanu faktycznego sprawy może zostać wszczęte jedno z postępowań, o których mowa w art. 66–68, np. w sprawie: usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w obiekcie budowlanym w toku procesu jego utrzymania, nakazu rozbiorczy nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu bądź też nakazu opróżnienia lub wyłączenia obiektu budowlanego z użytkowania .

Pierwsze z powyższych postępowań dotyczy nałożenia przez właściwy organ nadzoru budowlanego w stosunku do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia⁷³⁹. Ten sam organ nakazuje, także w drodze decyzji, usunięcie skutków ingerencji lub naruszeń, lub przywrócenie stanu poprzedniego w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji, lub naruszenia wymagań dotyczących obiektu budowlanego, których charakter

⁷³⁹ Patrz: art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego.

uniemożliwia lub znacznie utrudnia użytkowanie go do celów mieszkalnych, przy czym decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie⁷⁴⁰. W przypadku wystąpienia którejkolwiek z przesłanek uzasadniających wydanie nakazu ich usunięcia organ jest nie tyle uprawniony, co ma obowiązek do wydania stosownej decyzji. W takich przypadkach może dojść do naruszenia interesów osób trzecich poprzez oddziaływanie na należące do tych osób nieruchomości. Dlatego też istotne jest, aby zbadać czy interesy te są objęte ochroną na tym etapie procesu budowlanego, a jeżeli tak, to w jaki sposób się ona kształtuje oraz czy gwarantuje realizację adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa.

Sławomir Serafin wyraził pogląd, że celem wprowadzenia tej instytucji do systemu Prawa budowlanego jest, aby jej stosowanie prowadziło do zapewnienia właściwego, bezpiecznego stanu technicznego wszystkich obiektów budowlanych oraz użytkowania ich w sposób niezagrażający wskazanym w ustawie dobrom chronionym (dlatego nie mają znaczenia okoliczności, które doprowadziły do sytuacji spełniających powyższe przesłanki). Cytowany autor dodaje, że nie jest istotne to, czy właściwy organ nadzoru budowlanego interweniuje w stosunku do obiektu budowlanego, którego budowa nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu albo dokonania zgłoszenia⁷⁴¹. Orzekający w tej sprawie organ nie ma prawa do badania przyczyn powstania nieodpowiedniego stanu technicznego budynku, nie może też badać, kto ponosi odpowiedzialność za stwierdzony stan. Zdaniem NSA nałożenie obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w żadnym razie nie może być także powiązane z przyczynami powodującymi powstanie przesłanek zastosowania tego nakazu. Na zastosowanie nakazu nie wpływa również – według tego Sądu – okoliczność, czy i w jakim stopniu adresat decyzji jest winny powstania przesłanek zobowiązujących właściwy organ nadzoru budowlanego do wszczęcia postępowania i zakończenia go odpowiednim nakazem⁷⁴².

Według S. Serafina Prawo budowlane nie określa także treści decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i w zależności od poczynionych ustaleń organ nadzoru budowlanego może nakazać np.: wykonanie stosownych robót budowlanych, użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem czy też wyposażenie obiektu w urządzenia techniczne, zmniejszające jego uciążliwość dla otoczenia⁷⁴³. Właściwy organ może jednak w decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, zakazać użytkowania

⁷⁴⁰ Patrz: art. 66 ust. 1a Prawa budowlanego.

⁷⁴¹ Por.: S. Serafin: Zagadnienia techniczne..., s. 205.

⁷⁴² Porównaj: wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt. II OSK 838/14, CBOSA.

⁷⁴³ Por.: S. Serafin: Zagadnienia techniczne..., s. 204-205.

obiekty budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w razie stwierdzenia, że może on zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska lub jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu budowlanego podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie, w razie stwierdzenia wystąpienia dwóch pierwszych przesłanek⁷⁴⁴.

Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym zarówno w orzecznictwie⁷⁴⁵, jak i literaturze⁷⁴⁶ stronami w sprawach związanych z nadzorem nad obiektami stanowiącymi zagrożenie dla dóbr chronionych tym prawem może być tylko właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, w stosunku do którego prowadzone są czynności. Uzasadnione interesy osób trzecich miałyby nie być w postępowaniach w sprawach utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego objęte ochroną, gdyż ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw ustawodawca zmienił treści zarówno art. 5 jak i art. 61 w taki sposób, że przesłanka nakazująca uwzględnianie ochronę uzasadnionych interesów tych osób w takich postępowaniach została wykluczona. Tym samym wszelkie inne podmioty, oprócz właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, w stosunku do którego prowadzone są wymienione czynności, o których mowa w art. 66 Prawa budowlanego, miałyby mieć jedynie interes faktyczny w określonym rozstrzygnięciu sprawy, która w razie złożenia przez te osoby zawiadomienia wszczynana jest z urzędu i prowadzona bez udziału tych osób jako stron postępowania. Przy czym, nie ma przeszkód, aby osoby trzecie, jeżeli uważają, że występują nieprawidłowości związane z utrzymaniem bądź użytkowaniem obiektu budowlanego położonego w ich sąsiedztwie, wystąpiły o ochronę na drodze cywilnoprawnej.

Sądy administracyjne przyjmują, że wskazana powyżej zasada dotycząca wyznaczenia kręgu stron postępowania prowadzonego na podstawie art. 66 Prawa budowlanego może doznawać wyjątków w konkretnych, indywidualnych sprawach w sytuacji, gdy postępowanie w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości obiektu budowlanego i wynikających stąd obowiązków właściciela obiektu dotyczy interesu prawnego innych osób. W mojej ocenie

⁷⁴⁴ Patrz: art. 66 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁷⁴⁵ Por.: wyroki NSA: z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 999/06, LEX nr 366267; z dnia 10 luty 2011 r., sygn. akt II OSK 286/10, CBOSA; z dnia 1 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2444/10, CBOSA; z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2111/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 433/08, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 541/09, wyroki WSA we Wrocławiu z dnia: 16 lipca 2009 r., II SA/Wr 173/09 i 29 czerwca 2009 r., II SA/Wr 217/09, wyroki WSA w W. z dnia: 18 maja 2010 r., VII SA/Wa 2337/09, 18 marca 2010 r., VII SA/Wa 2382/09 i 12 stycznia 2010 r., VII SA/Wa 1165/09, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 października 2008 r., II SA/Gl 297/08, wyroki WSA w Opolu z dnia: 17 czerwca 2010 r., II SA/Op 280/10 i 7 kwietnia 2009 r., II SA/Op 43/09, wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2009 r., II SA/Ol 702/09 - niepublikowane).

⁷⁴⁶ Por.: Z. Kostka: op. cit., s. 32–33.

najtrafniej tą sytuację przedstawił NSA w wyroku z dnia 29 maja 2019 r.⁷⁴⁷ W opinii tego Sądu podkreślenia wymaga, że udział osób trzecich w postępowaniach dotyczących utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego ma charakter wyjątkowy, co może mieć miejsce, gdy obiekt ten przez swój szeroko rozumiany nieodpowiedni stan techniczny, ma wpływ na wykonywanie przez te osoby prawa własności. Udział w takim postępowaniu osób trzecich wymaga jednak wykazania interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zatem musi być wyprowadzony z przepisu prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku o charakterze administracyjnoprawnym. Interes prawny to osobisty, konkretny i aktualnie, prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Przy czym, wywodzenie interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym z norm prawa materialnego cywilnego może nastąpić wyłącznie w sytuacji istniejącego powiązania uprawnień wynikających z prawa cywilnego z normami materialnego prawa administracyjnego (m.in. ustawy Prawo budowlane). Samo bowiem posiadanie tytułu prawnego do działek sąsiednich w stosunku do obiektu budowlanego w żaden sposób nie nawiązuje jeszcze do przepisu prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można żądać skutecznie czynności organu polegających na nakazaniu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w drodze decyzji administracyjnej. By skutecznie wywieść istnienie interesu prawnego – według NSA –, konieczne jest więc wykazanie więzi prawnej pomiędzy sytuacją danego podmiotu i określoną normą prawną. Źródłem tak rozumianego interesu prawnego mogą być w szczególności unormowania dotyczące prawa własności (art. 140 i nast. kc.), jeśli osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości sąsiadującej z obiektem budowlanym, którego stan techniczny jest kwestionowany, wskaże konkretną okoliczność, która godzi w jej indywidualny interes oraz przepis prawa, który upoważnia go do działania. Podobny pogląd został zaprezentowany również w innych orzeczeniach⁷⁴⁸, a także przez A. Fronczaka⁷⁴⁹. Należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r.⁷⁵⁰ Sąd ten uznał, że Prawo budowlane nie definiuje strony postępowania ani w postępowaniu prowadzonym przed organami nadzoru budowlanego w

⁷⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1257/18, CBOSA.

⁷⁴⁸ Por.: wyroki NSA: z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 713/11; z dnia 20 września 2013 r., II OSK 986/12; z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 720/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 631/16, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 734/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1087/19; wyrok NSA z dnia 28 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2517/19 – CBOSA.

⁷⁴⁹ Por.: A. Fronczak, Udział osób trzecich (sąsiadów) w postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1, s. 81.

⁷⁵⁰ Por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Gl 922/12, CBOSA.

trybie art. 48-51 tej ustawy, ani na podstawie 61 i następne, jak to uczynił ustawodawca w sprawie o wydanie pozwolenia na użytkowanie (art. 59 ust. 7). Co prawda, zarówno art. 52, jak i art. 61, wymieniają krąg podmiotów, do których należy adresować nakazy, wynikające z wymogów Prawa budowlanego, ale nie oznacza to, że jest to jednocześnie definicja strony w takim postępowaniu. Taki wniosek potwierdza właśnie treść art. 59 ust. 7 tej ustawy. Według tego Sądu to, że w innych postępowaniach prowadzonych przed organami nadzoru budowlanego, w tym w postępowaniu w przedmiocie utrzymania oraz użytkowania obiektu budowlanego przymiot strony reguluje przepis art. 28 k.p.a., który odwołuje się do kategorii interesu prawnego.

Moim zdaniem, nie można podzielić stanowiska przedstawionego przez część orzecznictwa, że zmiana treści art. 5 ust. 2 i art. 61 Prawa budowlanego wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw uzasadnia przyjęcie, iż z postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 66 tej ustawy (niewątpliwie ujętego w części dotyczącej utrzymania obiektu budowlanego) zostały usunięte inne podmioty, poza inwestorem i zarządcą. W art. 66 brak jest wyraźnej regulacji, analogicznej do tej jaka znalazła się np. w art. 59 ust. 7, w którym przesądza się o tym, iż wyłącznie inwestor jest stroną w sprawie o pozwolenie na użytkowanie. Także aktualna regulacja art. 5 ust. 2 i art. 61 Prawa budowlanego nie uprawnia do tak daleko idącej wykładni, zresztą prowadzącej nawet do naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP, umożliwiającej nałożenie decyzją obowiązków bez zapewnienia udziału osobom trzecim, których interesy prawne powinny być chronione przede wszystkim przez umożliwienie udziału w postępowaniu administracyjnym. Trudno bowiem zaakceptować sytuację, że w przypadku stwierdzenia przez właściwy organ nadzoru budowlanego, że istniejący obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia, czy też jest w nieodpowiednim stanie technicznym, to „osoba trzecia” nie mogłaby dochodzić swoich praw bądź uzyskać ochrony swoich interesów w takim postępowaniu.

Z analizy omówionego orzecznictwa wynika, że w wymienionych sprawach za uzasadniony interes osób trzecich, który podlegał ochronie Sądy uznawały oddziaływania na nieruchomości sąsiednie polegające m.in. na ich zalewaniu, zacienianiu, przenikaniu ponadnormatywnego hałasu, drgań oraz nieprzyjemnych zapachów, pozbawieniu lub ograniczeniu możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej jak i ciepłej, a nawet ograniczeniu dostępu do nieruchomości będącej własnością tych osób. Objęte ochroną zostały tylko te oddziaływania, które powstały lub mogą powstać w związku z zaistnieniem

przesłanek, o których mowa w art. 66 ust. 1 jak i art. 66 ust. 1a Prawa budowlanego oraz mogą utrudniać lub uniemożliwiać wykonywanie osobom trzecim ich podstawowego prawa – prawa własności. Można zatem uznać, że oddziaływania te powstały podczas procesu budowlanego i są istotne z punktu widzenia Prawa budowlanego jako prawa publicznego. Poza tym, zdaniem W. Sz wajdlera, w treści art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane ustawodawca wprowadził posłużył się zwrotem „w szczególności”, nie wykluczając tym samym definitywnie obowiązku uwzględnienia wymogu z art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, aczkolwiek brak wyraźnego odwołania się do tej normy przy jednoczesnym odwołaniu się do art. 5 ust. 1 pkt 1-7 powoduje niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne⁷⁵¹. Według zaś A. Ostrowskiej, nie ma racjonalnego wytłumaczenia do poszanowania interesów osób trzecich wyłącznie do etapu powstawania obiektu budowlanego, ponieważ po zakończeniu robót budowlanych, na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu i jego utrzymywania, także mogą występować potencjalne zagrożenia dla tych osób⁷⁵². Należy zaznaczyć, że podczas użytkowania obiektu budowlanego mogą pojawić się nie tylko potencjalne zagrożenia dla osób trzecich, ale wręcz realne naruszenie ich praw, wymagające ingerencji organu nadzoru budowlanego, zaś sądy powszechne nie wydają się właściwymi do oceny, czy są to naruszenia prawa budowlanego, zwłaszcza wówczas, gdy korzystający z obiektu twierdzi, że utrzymuje i użytkuje go w stanie zgodnym z uzyskanym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem.

O słuszności powyższej tezy świadczy również brzmienie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych⁷⁵³. Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia określa ono warunki techniczne użytkowania budynków mieszkalnych, wraz ze związanymi z nimi instalacjami i urządzeniami technicznymi, zwanych dalej "budynkami". Natomiast w myśl § 2 pkt 5 i 7 rozporządzenie określa warunki, które mają zapewnić: możliwość racjonalizacji zużycia wody i nośników energii zgodnie z wymaganiami użytkowników lokali, lecz w sposób nienaruszający interesów osób trzecich i niepowodujący pogorszenia właściwości użytkowych i technicznych budynku i związanych z nim urządzeń (pkt 5) oraz ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (pkt 7). Oznacza to, że podczas użytkowania budynków mieszkalnych również należy zapewnić ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich. Dlatego też ochrona ta w prawie budowlanym obejmuje także ten etap procesu budowlanego.

⁷⁵¹ W. Sz wajdler: *Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym*, (w:) *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. H. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2009, s. 491-493.

⁷⁵² A. Ostrowska: *op. cit.*, s. 272.

⁷⁵³ Dz.U z 1999 r., nr 74, poz. 836.

Kolejne z wymienionych postępowań dotyczy wydania przez właściwy organ nadzoru budowlanego nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego organ ten nakazuje właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę obiektu budowlanego i uporządkowanie terenu, jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, określając terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia. Przepis ten ma zastosowanie jeżeli powyższe przesłanki są spełnione łącznie. Przy czym, użycie przez ustawodawcę w tym przepisie zwrotu „nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia”, odnosi się nie tylko do obiektywnej niemożności przeprowadzenia remontu, odbudowy lub wykończenia, ale także do braku zamiaru właściciela doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem. Oznacza to, że zanim właściwy organ nadzoru budowlanego orzeknie o potrzebie rozbiórki określonego obiektu budowlanego, powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, którego celem jest ustalenie nie tylko stanu technicznego obiektu budowlanego, ale również czy i w jaki sposób właściciel lub zarządca tego obiektu ma zamiar usunąć istniejące naruszenia porządku prawnego w budownictwie⁷⁵⁴. W sytuacji bowiem, gdy właściciel lub zarządca uzna, że jest w stanie podjąć prace prowadzące do remontu, odbudowy bądź wykończenia obiektu budowlanego, brak jest podstaw do wydania nakazu rozbiórki. Zgodnie z poglądem jaki został zaprezentowany w orzecznictwie organ zamiast orzekać o nakazie rozbiórki powinien wydać decyzję na podstawie art. 66 Prawa budowlanego, określając rodzaj koniecznych do wykonania robot oraz termin ich wykonania. Dopiero w przypadku niewywiązania się przez właściciela lub zarządcę z tych obowiązków możliwe będzie wydanie określonego w art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego nakazu rozbiórki⁷⁵⁵, który ma na celu usunięcie nieodpowiedniego stanu zabudowy na danym terenie, czyli w istocie doprowadzenie do zgodności w tym zakresie z wymogami interesu publicznego⁷⁵⁶.

Powyższa instytucja nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego nie ma zastosowania do obiektów, które są wpisane do rejestru zabytków⁷⁵⁷. W odniesieniu natomiast do obiektów budowlanych niewpisanych na taką listę, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzja o rozbiórce nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu może zostać wydana tylko po dokonaniu uprzednich uzgodnień tej decyzji z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

⁷⁵⁴ Porównaj: wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 515/08, LEX nr 558403.

⁷⁵⁵ Por. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 23 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA 2055/03, LEX nr 728412; z dnia 28 lipca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 1621/04, LEX nr 842398.

⁷⁵⁶ Por.: A. Kosicki, [w:] pod red. M. Wierzbowski, Prawo... op. cit., s. 654.

⁷⁵⁷ Zob.: art. 67 ust. 2 Prawa budowlanego.

Brak zajęcia stanowiska w tym względzie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w terminie 30 dni jest przyjmowany jako niezgłoszenie sprzeciwu do tej decyzji⁷⁵⁸.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym pojawił się pogląd, że stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 67 Prawa budowlanego powinien być uznany zgodnie z treścią art. 28 ust. 2 właściciel oraz zarządca obiektu budowlanego, w stosunku do którego ma być nakazana rozbiórka, oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania tego obiektu⁷⁵⁹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2011 r.⁷⁶⁰ uzasadniał ten pogląd tym, że decyzja wydana na podstawie art. 67 dotyczy nakazu rozbiórki, tak jak decyzje wydawane na podstawie m.in. art. 48 ust.1, 49, 51 ust.1 pkt. 1 tej ustawy. Dlatego też w przypadku wydania tych rozstrzygnięć krąg stron postępowania należy oceniać podobnie jak przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego). Jeżeli natomiast ustawodawca chce ograniczyć krąg podmiotów, które powinny brać udział w postępowaniu, to wyraźnie wskazuje to w przepisie, tak jak w przypadku art. 59 ust. 7 tej ustawy. Pogląd ten zyskał aprobatę także w literaturze przedmiotu⁷⁶¹.

W orzecznictwie został zaprezentowany także pogląd przeciwny. W wyroku z dnia 29 listopada 2010 r.⁷⁶² WSA w Warszawie stwierdził, że w art. 67 ust. 1 ustawodawca nie przesądza, iż stroną takiego postępowania jest wyłącznie właściciel lub zarządca. Przepis ten stanowi tylko o tym na kim ciąży potencjalnie obowiązek rozbiórki, co nie jest tożsame z dokonaniem przez prawodawcę wyliczenia kręgu podmiotów którym przysługuje przymiot strony. W systemie prawa można odnaleźć przykłady regulacji w których ustawodawca stara się w sposób precyzyjny określić cechy podmiotów którym przysługuje status strony w określonym postępowaniu, np.: w art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego; art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Wówczas jednak prawodawca konsekwentnie używa w normie określenia "stroną jest".

W mojej ocenie najtrafniej ten pogląd przedstawił jednak WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 5 lipca 2018 r.⁷⁶³ Sąd ten doszedł do wniosku, że w sprawach dotyczących użytkowania oraz utrzymania obiektu budowlanego, objętych regulacją rozdziału 6 Prawa budowlanego, przymiot strony przysługuje, co do zasady, podmiotom zobowiązanym do utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego w należytym stanie technicznym, czyli jego

⁷⁵⁸ Zob.: art. 67 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego.

⁷⁵⁹ Por.: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1927/09, CBOSA.

⁷⁶⁰ Ibidem.

⁷⁶¹ Por.: H. Kisilowska, D. Sypniewski: Prawo budowlane, Warszawa 2012, s. 270.

⁷⁶² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1711/10, CBOSA.

⁷⁶³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 896/17, CBOSA.

właścicielowi lub zarządcy. Podmioty te są bowiem potencjalnymi adresatami m.in. decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego, wydawanej na podstawie art. 67 ust. 1 tej ustawy. W związku jednak z faktem, że konsekwencje prawne rozbiórki mogą skutkować powstaniem pewnych obciążeń po stronie innych podmiotów np. właścicieli gruntu graniczącego z obiektem, który ma być rozebrany, wynik takiego postępowania może niekiedy dotyczyć ich interesu prawnego. Taka sytuacja może zaistnieć w szczególności wówczas, gdy na nieruchomości sąsiedniej posadowiony jest budynek stykający się z budynkiem rozbieranym lub, gdy takie budynki posiadają wspólne elementy budowlane czy też konstrukcyjne przesadzające o oddziaływaniu jednego budynku na stan techniczny drugiego. W takich sytuacjach interes prawny właścicieli nieruchomości sąsiedniej nieruchomości jest uzasadniony faktem bezpośredniego zagrożenia prawnie chronionego prawa własności sąsiedniej nieruchomości, mającego swoje źródło w art. 140 i art. 144 kc. Właściciel nieruchomości sąsiedniej może wykazywać w konkretnej sprawie, że nakaz rozbiórki obiektu dotyczy bezpośrednio jego sfery prawnej, ze wszystkimi tego konsekwencjami, a zatem jego udział w takim postępowaniu, wymaga wykazania przez niego interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Poza tym, jak wskazuje WSA w Białymstoku, pogląd, że właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości sąsiedniej może posiadać interes prawny w takiej sprawie, jeżeli obiekt budowlany, względem którego toczy się postępowanie, przez swój szeroko rozumiany nieodpowiedni stan techniczny, ma wpływ na wykonywanie przez niego prawa własności lub użytkowania wieczystego był już wcześniej prezentowany w orzecznictwie⁷⁶⁴. Pogląd taki został także zaprezentowany w literaturze przedmiotu⁷⁶⁵.

W mojej ocenie drugi z poglądów jest prawidłowy. Swoją aktualność zachowują w tym przypadku wymienione konstytucyjne argumenty uwzględnienia w przedmiotowym postępowaniu interesów osób trzecich przedstawione przy okazji art. 66 Prawa budowlanego. Trudno sobie byłoby zaakceptować sytuację, że w przypadku zamiaru wydania przez właściwy organ nadzoru budowlanego nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego osoba trzecia nie mogłaby dochodzić swoich praw lub uzyskać ochrony swoich interesów w takim postępowaniu. Poza tym, w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie art. 67 Prawa budowlanego nie znajdzie także zastosowania art. 28 ust. 2 tej ustawy,

⁷⁶⁴ Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 541/09;; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 516/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1435/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2017 r., sygn. akt VII Sa/Wa 2434/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 636/18 – wszystkie CBOSA.

⁷⁶⁵ Por.: K. Małyśa-Sulińska, op. cit., s. 265; A. Despot-Mładanowicz (w:) A. Gliniecki (red.), op. cit., s. 603; A. Kosicki (w:) red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz: Prawo budowlane..., s. 774.

który jako przepis szczególny względem art. 28 k.p.a. może być stosowany wyłącznie w sytuacji w nim wskazanej, to jest w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzonym zarówno w zwykłym trybie, jak i w trybach nadzwyczajnych. *A contrario*, przepisu tego ten nie stosuje się w postępowaniach dotyczących wydania przez organ nadzoru budowlanego nakazu rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego przewidzianego wymienionymi przepisami ustawy Prawo budowlane.

Ustawodawca wyposażył organy nadzoru budowlanego też w instrument pozwalający na reakcję w przypadkach stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem. W takiej sytuacji właściwy organ nadzoru budowlanego ma obowiązek nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania, następnie przesłać taką decyzję obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów oraz zarządzić: umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia i o zakazie jego użytkowania, a także wykonanie doraźnych zabezpieczeń oraz usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem technicznie uzasadnionych terminów ich wykonania⁷⁶⁶. Przy czym, sformułowanie „budynek przeznaczony na pobyt ludzi” oznacza, że chodzi o budynek, którego sposób użytkowania wiąże się z przebywaniem w nim ludzi, w istocie bez względu na czas w nim spędzany.

Według S. Serafina, przesłanką bezwzględną wydania nakazu opróżnienia budynku jest bezpośrednie zagrożenie zawalenia się budynku, a zatem zaistnienie stanu nagłej konieczności, w którym jego stan techniczny może stwarzać niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo może grozić niepowetowaną szkodą materialną. Ponadto (sytuując dalej) w przypadku stwierdzenia na podstawie wcześniej przeprowadzonych oględzin zaistnienia takiego stanu, organ nadzoru budowlanego jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobligowany do wydania nakazu opróżnienia obiektu budowlanego⁷⁶⁷. Niezbędnym elementem postępowania dowodowego poprzedzającego wydanie takiej decyzji jest przeprowadzenie kontroli budynku, który grozi zawaleniem oraz sporządzenie z tej czynności protokołu, odzwierciedlającego rzeczywisty stan obiektu⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ Zob.: art. 68 Prawa budowlanego.

⁷⁶⁷ Por.: S. Serafin: Zagadnienia techniczne..., s. 207.

⁷⁶⁸ Porównaj: wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 1 października 2002 r., sygn. akt II SA/Łd 2390/98,CBOSA.

W literaturze przedmiotu zaprezentowany został pogląd, że stroną postępowania w sprawach regulowanych na podstawie art. 68 Prawa budowlanego jest właściciel lub zarządca budynku⁷⁶⁹. Jednak w orzecznictwie dominuje pogląd, że krąg stron w tych postępowaniach winien być ustalany na podstawie art. 28 k.p.a. Jak uznał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 4 lipca 2018 r.⁷⁷⁰ w postępowaniu w przedmiocie nałożenia obowiązków, o których mowa w art. 68 Prawa budowlanego, krąg stron winien być ustalany na podstawie art. 28 k.p.a. w zw. z art. 61 tej ustawy. Stosownie do tego ostatniego przepisu właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych jak i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7 art. 5. Zdaniem WSA w Krakowie, adresatem decyzji wydanej na podstawie art. 68 pkt 1 Prawa budowlanego jest więc podmiot, o którym mowa w art. 28 k.p.a. W innym wyroku NSA⁷⁷¹ uznał, że najemca lokalu nie jest stroną postępowania administracyjnego, gdy postępowanie dotyczy wyłączenia z użytkowania danego lokalu na podstawie art. 68. Sąd ten stwierdził, że umowa najmu jest umową zobowiązaniową, regulującą stosunki pomiędzy najemcą a właścicielem lub zarządcą budynku, która jednak nie powoduje skutku o charakterze materialnoprawnym, mogącego zgodnie z art. 28 k.p.a. stanowić podstawę interesu prawnego lokatora⁷⁷². Wyrażam przekonanie, że drugi z poglądów jest prawidłowy. Moim zdaniem w art. 68 Prawa budowlanego brak jest wyraźnej regulacji, analogicznej do tej jaka znalazła się np. w art. 59 ust. 7 tej ustawy, w którym przesądza się o tym, iż wyłącznie inwestor jest stroną w sprawie o pozwolenie na użytkowanie. Trudno jest również zaakceptować sytuację, że w przypadku stwierdzenia przez właściwy organ nadzoru budowlanego potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, „osoba trzecia” nie mogłaby dochodzić swoich praw lub uzyskać ochrony interesów w takim postępowaniu, gdyż prowadziłoby to do naruszenia art. 21 ust. 1 jak i art. 64 Konstytucji RP. Poza tym w tym przypadku swoja aktualność zachowują także argumenty przemawiające za poglądem, że to art. 28 k.p.a. ma zastosowanie w postępowaniach prowadzonych w trybie art. 66 Prawa budowlanego.

⁷⁶⁹ Por.: H. Kisilowska, D. Sypniewski, op. cit., s. 271.

⁷⁷⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 237/18, CBOSA.

⁷⁷¹ Por.: wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV SA 2627/01, LEX nr 1694097.

⁷⁷² Podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 456/06, CBOSA.

Warto również zaznaczyć, że w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, lub ingerencji lub naruszeń, o których mowa w art. 66 ust. 1a Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego zapewni, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających⁷⁷³. Do zastosowania, na koszt właściciela lub zarządcy tych środków są upoważnione również organy Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Mogą one działać z własnej inicjatywy, przy czym o podjętych działaniach powinny niezwłocznie powiadomić właściwy miejscowo jak i rzeczowo organ nadzoru budowlanego⁷⁷⁴. Instytucja ta ma zastosowanie w sytuacjach szczególnych, w których stan faktycznego niebezpieczeństwa ludzi lub mienia uzasadnia konieczność podjęcia działań niezwłocznych, zmierzających do jego usunięcia. Przez pojęcie „niebezpieczeństwa” zdaniem S. Serafina należy rozumieć stan rzeczywistego oraz bezpośredniego zagrożenia wskazanych wartości, który ze względu na zapewnienie ochrony interesu publicznego wymaga podejmowania niezwłocznych działań, a także którego nie można usunąć przy wykorzystaniu innych, przewidzianych w prawie środków⁷⁷⁵. Zgodnie z poglądem, jaki został wyrażony przeze mnie wcześniej dotyczy ona faktycznych działań, a w istocie - zastosowania odpowiednich środków faktycznych, których celem jest odwrócenie istniejącego niebezpieczeństwa. Określane są one przez ustawodawcę tylko jako środki zabezpieczające. Potrzeba ich zastosowania może bowiem wynikać ze złego stanu technicznego zaistniałego przykładowo na skutek niewłaściwego użytkowania, działania sił natury, pożaru. Legislator nie wskazał, jakie środki zabezpieczające mogą lub powinny być zastosowane. Niewątpliwie muszą być one dostosowane do określonej sytuacji. Jeżeli budynek stanowi bezpośrednie zagrożenie, konieczne jest niezwłoczne usunięcie z niego ludzi i, w razie możliwości, także mienia. Konieczne może być też podjęcie czynności prowadzących do zabezpieczenia obiektu budowlanego przed dostępem osób trzecich, a także zabezpieczenie terenu wokół obiektu⁷⁷⁶. W przypadku obowiązków związanych z utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych ustawodawca przewidział więc dwie sfery ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Pierwsza, przez ustanowienie w interesie publicznym, w tym także osób trzecich odpowiednich regulacji, których celem jest to, aby każdy obiekt budowlany był użytkowany w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywany w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie

⁷⁷³ Zob.: art. 69 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁷⁷⁴ Zob.: art. 69 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁷⁷⁵ Por.: S. Serafin: Zagadnienia techniczne..., s. 208.

⁷⁷⁶ Por.: A. Kosicki, op. cit., s. 669.

dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych oraz sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 Prawa budowlanego. Druga sfera ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w związku z utrzymaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych polega na samodzielnej /indywidualnej/ ich ochronie, wykonywanej w ramach określonego postępowania administracyjnego, w którym osoby te będą mogły zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów jako strony tego postępowania⁷⁷⁷.

W mojej ocenie, zgodnie z powyżej wskazanymi poglądami zaprezentowanymi zarówno w orzecznictwie jak i literaturze, przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie utrzymania oraz użytkowania obiektów budowlanych powinien przysługiwać nie tylko właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, ale i osobom, które wykażą, że mają interes prawny do udziału w takim postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.). Przy czym, prawo własności może być źródłem interesu prawnego na gruncie prawa administracyjnego, ale tylko wówczas, gdy z prawem własności powiązane są konkretne uprawnienia, ograniczenia lub obowiązki podmiotu właścicielskiego regulowane prawem administracyjnym. Nie ma bowiem żadnych powodów, aby wyłączyć w postępowaniu w sprawie utrzymania oraz użytkowania obiektów budowlanych regulację przepisu art. 28 k.p.a. w sytuacji, gdy obiekt budowlany będący przedmiotem takiego postępowania swoim położeniem lub stanem technicznym godzi w związane z nieruchomością prawa osób trzecich, chronione przepisami art. 140 i art. 144 kc.

Należy podkreślić, że cytowane w niniejszym punkcie oraz wskazane przez mnie jako słuszne poglądy orzecznictwa i literatury są zgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i innymi, prezentowanymi powyżej przepisami Konstytucji RP, ponieważ tylko one w pełni uwzględniają ochronę interesów osób trzecich. Tylko w tych przypadkach osoby te mają prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania twierdzeń stron i składania wniosków dowodowych, czyli miały zagwarantowaną pełną ochronę prawną swoich interesów. Celem toczącego się w tym trybie postępowania jest bowiem zbadanie, czy obiekt budowlany będący przedmiotem takich postępowań swoim położeniem, stanem technicznym bądź wyglądem godzi w związane z nieruchomością prawa osób trzecich, a wydane rozstrzygnięcie służy ochronie konstytucyjnych wartości, w tym przede wszystkim wolności oraz praw innych osób. W innych przedstawionych przeze mnie w niniejszym punkcie poglądach osoby trzecie nie miały zagwarantowanej pełnej ochrony prawnej swoich interesów.

⁷⁷⁷ Podobnie: M. Błażewski, *Zasada ochrony...*, s. 73.

2. Zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części

Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń oraz podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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 środowisko⁷⁷⁸. Jeżeli zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wiąże się z wykonywaniem robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, wówczas rozstrzygnięcie sprawy co do istoty następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę - w trybie przewidzianym dla wydania tego pozwolenia⁷⁷⁹. Tryb dokonania skutecznego zgłoszenia sposobu zmiany użytkowania obiektu budowlanego może zatem dotyczyć wyłącznie takich robót budowlanych, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Natomiast w przypadku robót budowlanych, których wykonywanie jest objęte obowiązkiem zgłoszenia, zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego (lub jego części) odbywa się w trybie zgłoszenia. Wtedy zastosowanie będą miały odpowiednio przepisy art. 30 ust. 2-4 Prawa budowlanego⁷⁸⁰.

Użycie przez ustawodawcę w zdaniu wprowadzającym art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego zwrotu „w szczególności” oznacza, że wymienione w tym przepisie rodzaje „przeróbek” lub zmieniające określone warunki rodzaje działalności zostały wymienione jedynie przykładowo. Tym samym oprócz sytuacji wskazanych w powyższym przepisie (najbardziej powszechnych i typowych) mogą również zaistnieć inne, które także można zakwalifikować jako zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁷⁸¹. Można dojść do wniosku, że sytuacja właściciela obiektu budowlanego, który chce dokonać zmiany sposobu jego użytkowania na gruncie art. 71 Prawa budowlanego jest nieprzewidywalna, gdyż to nie przepisy prawa, lecz wola właściwego organu może decydować o tym, że jego zachowanie zostanie uznane za niezgodne z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁷⁷⁸ Zob.: art. 71 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego

⁷⁷⁹ Zob.: art. 71 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego

⁷⁸⁰ Zob.: art. 71 ust. 6 pkt 2 Prawa budowlanego.

⁷⁸¹ Por: wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt IV SA 2147/00; wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA 690/97; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1664/06 – CBOSA..

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych jak i literaturze przedmiotu, za zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części należy uznać także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania, powodujące skutki wymienione w przepisie art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego⁷⁸². Może to bowiem nastąpić przykładowo poprzez zwiększenie wykonywanej dotychczas działalności wytwórczej lub usługowej w obiekcie, co w sposób niekorzystny może wpłynąć np. na warunki zdrowotne, czy też higieniczno-sanitarne dla otoczenia, a nawet kolidować z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷⁸³. Przy czym, nie jest wymagane, aby nastąpiło pogorszenie tych warunków. Wystarczy jedynie, że nastąpiła ich zmiana⁷⁸⁴. Kwestia ta nie ma jednak większego znaczenia dla ustalenia zakresu ochrony interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym, a zatem porzeczono tylko na wskazaniu poglądów orzecznictwa, które w tym przypadku mają charakter dominujący.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części zdaniem E. Janiszewskiej-Kuropaty sprowadza się głównie do potrzeby ustalenia, czy i w jakim stopniu podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności związanej z jego użytkowaniem wpływa na zmianę wymagań stawianych obiektowi, związanych głównie z bezpieczeństwem jego dalszego, zmienionego sposobu użytkowania. Przywołana autorka podkreśla, że wymagania te zostały określone w art. 5 Prawa budowlanego i uwzględniają wymienione w art. 71 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy warunki w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń, wskazując na niezbędny zakres działań, które powinny być prowadzone w związku ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem niezbędnych prac projektowych związanych np. z przeróbką i dostosowaniem pomieszczeń w obiekcie do nowych potrzeb. Dodaje, że opracowania te wymagają m.in. uprzedniego sprawdzenia wytrzymałości konstrukcji obiektu i ewentualnego zaprojektowania jej wzmocnień, dokonania zmian w układzie konstrukcyjnym obiektu i być może także zmian w jego kubaturze, przeprojektowania instalacji w obiekcie w dostosowaniu do nowej funkcji i zapewnienie nowych rozwiązań projektowych, związanych ze zmienionym

⁷⁸² Por.: wyrok NSA z dnia 10 grudnia 1990 r., sygn. akt IV SA 602/90, ONSA 1991, Nr 1, poz. 9; wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 102/03, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 476/2005, LEX nr 179074; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 306/06, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II SA/Op 288/07, LEX nr 376753; wyrok WSA Warszawa z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 440/09, Legalis;; Z. Kostka: Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2005, s. 172.

⁷⁸³ Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 489/07, CBOSA.

⁷⁸⁴ Por.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1662/06, LEX 302419; wyrok WSA w Opolu z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Op 385/09, CBOSA.

zapotrzebowaniem i zaopatrzenie obiektu w wodę, energię elektryczną i ciepłą oraz inne media⁷⁸⁵. Przy czym, zarówno w teorii, jak i w orzecznictwie podnosi się, że dopiero określenie charakteru tych działań pozwala w pełni ocenić dopuszczalność zmiany sposobu użytkowania oraz ewentualną konieczność uzyskania stosownego zezwolenia⁷⁸⁶.

Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części powinna być poprzedzona zgłoszeniem staroście (albo prezydentowi miasta na prawach powiatu) takiej zmiany⁷⁸⁷. W zgłoszeniu tym należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Należy do niego dołączyć:

1) opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;

2) zwięzły opis techniczny, określający rodzaj, charakterystykę obiektu budowlanego i jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi;

3) oświadczenie, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;

4) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

5) w sytuacji zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego - ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;

6) w zależności od potrzeb - pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

⁷⁸⁵ Por.: E. Janiszewska-Kuropatwa, op. cit., s. 658.

⁷⁸⁶ Por.: S. Serafin: Zagadnienia techniczne..., s. 210-211; wyrok NSA z dnia 15 października 1998 r., sygn. akt IV SA 1876/96, CBOSA; wyrok NSA z 22 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Kr 1430/98, Palestra 2002, nr 9-10, poz. 197.

⁷⁸⁷ Zob: art. 71 ust. 4 zdanie pierwsze Prawa budowlanego.

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁸⁸.

Badanie zgłoszenia po jego wniesieniu odbywa się na podstawie określonych w Prawie budowlanym zasad, a więc musi ono, podobnie jak wniosek o pozwolenie na budowę, dla swej skuteczności spełniać (choć w sposób uproszczony) określone warunki formalne i materialnoprawne, gdyż celem działania organów w odniesieniu do zgłoszenia jest ustalenie, czy planowana zmiana sposobu użytkowania jest zgodna z przepisami prawa. Przy czym, należy zaznaczyć, że istotne z punktu widzenia ochrony interesów osób trzecich są przede wszystkim informacje zawarte w dokumentach, o których mowa w powyższych punktach. Przykładowo ważne jest czy i w jakim zakresie inwestor posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane obiektem budowlanym lub jego częścią, w którym ma nastąpić planowana zmiana sposobu użytkowania, jaki jest zakres oraz rodzaj tej zmiany, tak aby można było określić jej oddziaływanie na nieruchomości sąsiednie, a tym samym ograniczenia w jej zagospodarowaniu, czy też ekspertyzę techniczną dotyczącą wpływu zmiany sposobu użytkowania obiektu m.in. na konstrukcję, warunki higieniczno-sanitarne, zdrowotne, pożarowe obiektów sąsiednich.

W orzecznictwie sądów administracyjnych został zaprezentowany pogląd, że ocena zmiany sposobu użytkowania obiektu powinna sprowadzać się do ustalenia, czy i w jakim stopniu podjęcie w obiekcie budowlanym działalności powoduje zmianę stawianych obiektowi wymagań odnoszących się do jego uciążliwości i bezpieczeństwa użytkowania, co może mieć wpływ na nieruchomości sąsiednie. Przy czym, zachowanie nawet tej samej funkcji obiektu nie przesądza o tożsamości prowadzonych w nim działalności. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – zgodnie z poglądem zaprezentowanym w tych orzeczeniach – rozumieć zatem należy wszelkie działania lub zaniechania zmieniające dotychczasowy sposób korzystania z obiektu i wpływające na jego przeznaczenie, warunki techniczno-budowlane lub otoczenie. Chodzi bowiem o działalność, która niezależnie od zmiany przeznaczenia obiektu budowlanego prowadzi do zmiany wewnętrznych lub zewnętrznych warunków korzystania z tego obiektu⁷⁸⁹.

Jak wynika z przytoczonych powyżej przepisów, konstrukcja pojęcia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego opiera się na przykładowym wskazaniu sytuacji, które

⁷⁸⁸ Zob.: art. 71 ust. 2 pkt 1-6 Prawa budowlanego.

⁷⁸⁹ Por.: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt II SA/OI 779/09, Legalis; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 20/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 282/17, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 623/18; wyrok NSA z dnia 30 października 2019 r. sygn. akt II OSK 345/19, CBOSA.

uznaje się za zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, przy czym także te, przykładowe sytuacje nie są jednoznaczne. Stąd też w orzecznictwie sądów administracyjnych⁷⁹⁰ wyrażany jest pogląd, że przy stosowaniu tych przepisów konieczne jest uwzględnienie celu regulacji dotyczącej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, ponieważ literalne odczytanie art. 71, nie daje pełnej odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany w sposobie użytkowania obiektu budowlanego podlegają reglamentacji administracyjnej. Zauważa się też, że przy wykładni art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego należy uwzględnić, że przepis ten stanowi regulację ingerującą w prawo własności, a zatem wartość podlegającą konstytucyjnej ochronie (art. 6 Konstytucji RP). Uzasadnieniem ograniczenia tego konstytucyjnego prawa jest zaś ochrona wyższych wartości, które zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy podlegają ochronie przy projektowaniu jak i budowie obiektu budowlanego. Zdaniem tych sądów ograniczenie swobody zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego przez skutecznie przyjęcie zgłoszenia ma na celu ochronę tych wyższych wartości już po wybudowaniu obiektu budowlanego, na etapie jego użytkowania, natomiast przy wykładni art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego należy wyważyć interesy związane z ochroną wartości wskazanych w art. 5 ust. 1 tej ustawy z interesem właściciela obiektu budowlanego, w którym nastąpiła zmiana sposobu użytkowania. Przywoływane orzecznictwo podkreśla, że wyważenie tych interesów jest szczególnie konieczne w sprawach, w których nie można uznać, iż zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w sposób oczywisty może zagrażać wartościom chronionym przez Prawo budowlane⁷⁹¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 71 ust. 5 pkt 1-3 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej jest zobowiązany wnieść sprzeciw jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części: wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; może spowodować niedopuszczalne: zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska albo zachowania zabytków, pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Zgodnie z

⁷⁹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1532/13, wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2531/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1590/17, wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 737/20 – wszystkie CBOSA.

⁷⁹¹ Ibidem.

poglądem jaki został wyrażony w wyroku NSA z dnia 25 lutego 2016 r.⁷⁹² oznacza to, że w postępowaniu w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bada się jak ta zmiana oddziałuje na nieruchomości sąsiednie. Zgodnie bowiem z powołanym wyżej przepisem, jeżeli zmiana może spowodować niedopuszczalne wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich, właściwy organ wnosi w drodze decyzji sprzeciw. Ponadto w takim postępowaniu bada się, czy zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy bowiem dołączyć zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według tego Sądu przepisy te mają na celu m.in. ochronę interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, zarówno przed tym, aby zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego w sposób niedopuszczalny nie wprowadzała, utrwaliała lub zwiększała ograniczenia lub uciążliwości na ich nieruchomościach, jak i przed tym, aby nie zostały naruszone ustalenia obowiązującego planu miejscowego w tym te, które zostały uchwalone w celu uregulowania harmonijnego korzystania z nieruchomości na określonym obszarze.

Nie ulega więc wątpliwości, że postępowanie w sprawie planowanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części może dotyczyć interesu właścicieli nieruchomości sąsiednich i wówczas, gdy zmiana taka może oddziaływać na te nieruchomości poprzez stworzenie lub niekorzystną zmianę ograniczeń i uciążliwości, jest to interes prawny, gdyż istnieją przepisy prawa (wskazane wyżej) ten interes chroniące. O słuszności powyższej tezy świadczy także treść przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z § 2 ust. 2 przy nadbudowie, rozbudowie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynków o powierzchni użytkowej przekraczającej 1.000 m², o których mowa w art. 5 ust. 7 pkt 1-4 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane wymagania, o których mowa w § 1, mogą być spełnione w sposób inny niż określony w rozporządzeniu, stosownie do wskazań ekspertyzy technicznej właściwej jednostki badawczo-rozwojowej albo rzeczoznawcy budowlanego oraz do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, uzgodnionych z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, odpowiednio do przedmiotu tej ekspertyzy. Natomiast

⁷⁹² Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1591/14, CBOSA.

w myśl § 1 ww. rozporządzenia, rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Oznacz to, że przy zmianie sposobu użytkowania obiektu lub jego części także należy zapewnić spełnienie wymagań, o których mowa w art. 5 Prawa budowlanego, czyli m. in. „poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich”.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w razie konieczności uzupełnienia wniosku o zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części, tak jak w przypadku zgłoszenia robot budowlanych, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia wnosi sprzeciw w drodze decyzji⁷⁹³. Przy czym, do sprzeciwu w odpowiedni sposób stosuje się art. 30 ust. 6a Prawa budowlanego⁷⁹⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych⁷⁹⁵ i doktrynie⁷⁹⁶ został wyrażony pogląd, że w postępowaniu dotyczącym zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, tak jak w postępowaniu, o którym mowa w art. 30 wymienionej ustawy, poza podmiotem zgłaszającym nie biorą udziału jakiegokolwiek inne osoby trzecie. Wskazano, że postępowanie zgłoszeniowe dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, podobnie jak postępowanie zgłoszeniowe, o którym mowa w art. 30 tej ustawy, kończy się z upływem terminu, o którym w nim mowa, liczonego od dnia doręczenia organowi zgłoszenia, chyba że przed upływem tego terminu organ wnieśli sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej, co natomiast oznacza, że w postępowaniu zgłoszeniowym stroną jest wyłącznie zgłaszający (podmiot, który dokonuje zgłoszenia) i że sprawa tocząca się na skutek dokonania zgłoszenia nie wymaga jej zakończenia w drodze podejmowania rozstrzygnięcia, z wyjątkiem sytuacji, gdy w określonym terminie organ wnosi sprzeciw. Oznacza to, że w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części osoby trzecie nie mogą

⁷⁹³ Zob.: art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego.

⁷⁹⁴ Por.: art. 71 ust. 4b Prawa budowlanego.

⁷⁹⁵ Patrz: postanowienie NSA z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 529/07, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II SAB/Go 24/08, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 491/10, postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt II SAB/Ld 42/12 – CBOSA.

⁷⁹⁶ Por.: M. Błażewski: *Zasada...*, s. 79; A. Despot-Mładanowicz (w:) A. Gliniecki (red.), *op. cit.*, s. 622; K. Małyś-Sulińska, *op. cit.*, s. 274.

samodzielnie chronić swoich interesów prawnych, gdyż nie uczestniczą w badaniu zgodności zgłoszenia z prawem.

W mojej ocenie ochrona interesów osób trzecich w tej sytuacji obejmuje jedynie interesy prawne osób trzecich, których nieruchomości jest położona w sąsiedztwie obiektu w którym ma nastąpić planowana zmiana sposobu użytkowania. Zadaniem organu jest tylko wskazanie przyczyn dojścia przez niego do wniosku, że określona zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części może spowodować niedopuszczalne wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Chodzi zatem o stan potencjalnego zagrożenia, któremu organ, mając na uwadze zmianę objętą zgłoszeniem, ma obowiązek zapobiec, ponieważ może spowodować niedopuszczalne wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla tych terenów. Przedmiotowa regulacja nie oznacza przy tym, iż na gruncie innego postępowania administracyjnego inne podmioty domagające się od organów ochrony swoich praw, czy też kwestionujące legalność zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części pozbawione są jakichkolwiek uprawnień. Mogą one stać się jednak stronami postępowania legalizacyjnego wszczętego w trybie art. 71a ust. 1 i 4⁷⁹⁷ lub w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego, jeżeli zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego wraz z robotami budowlanymi nastąpiła bez wymaganego pozwolenia na budowę⁷⁹⁸. Poza tym z żadnego przepisu tej ustawy, w tym w szczególności z treści art. 71, nie wynikają w postępowaniu zgłoszeniowym jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązki w stosunku do właścicieli nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością, na której znajduje się obiekt lub jego część objęta tym zgłoszeniem. Ochrona interesów osób trzecich w przypadku planowanej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części dotyczy więc interesów wszelkich osób trzecich. Ponadto, jak już wcześniej wskazałem, pominięcie przez ustawodawcę w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich na tym etapie procesu budowlanego nie znajduje uzasadnienia w art. 21 ust. 1, art. 45 oraz art. 64 Konstytucji RP, a tym samym jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ narusza w sposób nieuzasadniony istotę tych praw i wolności.

Mając powyższe na uwadze należ stwierdzić, że swoją aktualność w kwestii sposobu ochrony interesów osób trzecich w przypadku sprzeciwu do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części zachowują przedstawione przeze mnie również spostrzeżenia dotyczące ochrony interesów tych osób w przypadku zgłoszenia robót

⁷⁹⁷ Szerzej na ten temat patrz: wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 230/06, CBOSA

⁷⁹⁸ Szerzej na ten temat patrz: A. Kosicki, op. cit., s. 689-690.

budowlanych⁷⁹⁹. Oznacza to, że poziom ochrony prawnej osób trzecich w przypadku zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego część, które nie są nawet o nim należycie powiadamiane, jest zdecydowanie niższy niż w sytuacji stosowania konstrukcji prawnych zorientowanych na uzyskanie rozstrzygnięcia organu w postaci decyzji administracyjnej, jednak ze względu na zastosowanie przez ustawodawcę ww. uzupełniających rozwiązań prawnych mających na celu poprawę tej ochrony oraz to, że zgłoszenie o zmianie sposobu użytkowania obiektu lub jego części dotyczy przedsięwzięć o małym stopniu skomplikowania i znikomym oddziaływaniu na otoczenie można uznać, że mieści się ona w standardach konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Osobie trzeciej, która jest niezadowolona z powodu braku możliwości dopuszczenia do postępowania w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu przysługuje prawo do żądania od właściwych organów budowlanych zastosowania w sprawie nie tylko środków przewidzianych w art.51 lub art. 71a Prawa budowlanego, ale też przepisów rozdziału 12 i 13 w dziale II k.p.a.

Poza tym zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części po dokonaniu zmian w obiekcie jest traktowane jako zgłoszenie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części i nie wywołuje skutków prawnych⁸⁰⁰ przypisanych zgłoszeniu zgodnemu z prawem. Skutkuje to zastosowaniem przez właściwy organ nadzoru budowlanego uprawnień policyjnych, o których mowa w art. 71a Prawa budowlanego. Podkreślenia wymaga, że przepis ten będzie miał zastosowanie zarówno w przypadku dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi administracji publicznej⁸⁰¹, jak i zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części pomimo wniesienia sprzeciwu do takiego zgłoszenia⁸⁰².

W razie zatem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, organ nadzoru budowlanego, w drodze postanowienia wstrzymuje użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części oraz nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego⁸⁰³. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 8 lutego 2007 r. warunkiem koniecznym wydania tego postanowienia jest wcześniejsze ustalenie w sposób jednoznaczny oraz niebudzący wątpliwości, w toku postępowania administracyjnego, że doszło do samowolnej zmiany

⁷⁹⁹ Zob.: rozdz. III pkt 3.

⁸⁰⁰ Zob.: art. 71 ust. 7 Prawa budowlanego.

⁸⁰¹ Zob.: art. 71a ust. 1 Prawa budowlanego.

⁸⁰² Por.: A. Kosicki, [w:] Prawo budowlane. Komentarz..., s. 690

⁸⁰³ Zob.: art. 71a ust. 1 Prawa budowlanego.

sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Według Sądu, aby moc dokonać takiego ustalenia, należy jednak w pierwszej kolejności wykazać, jaki był pierwotny przewidziany i dopuszczalny sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części i jaki jest obecny sposób użytkowania. NSA podkreśla, że należy to uczynić na podstawie wydanych zezwoleń dotyczących określonego obiektu lub jego części i ustalenia faktyczne odzwierciedlające rzeczywiste jego wykorzystywanie (lub jego części). Innymi słowy, Sąd wskazuje, że należy dokonać zestawienia pierwotnego przeznaczenia obiektu z jego obecnym sposobem wykorzystywania, a następnie w sytuacji stwierdzenia rozbieżności w tym zakresie dokonać subsumcji, czyli odniesienia ustalonego stanu faktycznego sprawy do hipotezy normy prawnej zawartej w art. 71 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego⁸⁰⁴.

Podobnie jak w przypadku innych postępowań legalizacyjnych, także w sytuacji zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi administracji publicznej, zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części pomimo wniesienia sprzeciwu do takiego zgłoszenia, a także zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu po dokonaniu zmian ochrona interesów osób trzecich realizowana jest w dwojaki sposób. Przede wszystkim, poprzez ustanowienie w interesie publicznym, w tym także osób trzecich odpowiednich regulacji, których celem jest doprowadzenie w interesie ogółu ww. samowoli budowlanej do stanu zgodnego z prawem, tj. tak, aby docelowo obiekt budowlany był użytkowany w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywany w należyтым stanie technicznym, estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych oraz sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 Prawa budowlanego. Temu, przykładowo, ma służyć wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek przedstawienia przez sprawcę wymienionej samowoli ekspertyzy technicznej wykonanej przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności, czy też opis konstrukcji obiektu, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi. Samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego bywa niejednokrotnie przeprowadzona w obiektach budowlanych nienadających się konstrukcyjnie do tego (np. realizowanie w budynku mieszkalnym działalności produkcyjnej z wykorzystaniem ciężkich urządzeń produkcyjnych), co może zagrażać bezpieczeństwu ludzi, mienia i środowisk, bądź może nawet prowadzić do łamania obowiązujących zasad ładu przestrzennego. Tego typu

⁸⁰⁴ Por.: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 306/06, CBOSA.

samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego może również powodować zagrożenie bezpieczeństwa pożarowego obiektu, a także wpływać na jego warunki sanitarno-higieniczne i zdrowotne (np.. prowadzenie w mieszkaniu biura rachunkowego bez wymaganej prawem zmiany sposobu użytkowania zmienia zakres zagrożenia bezpieczeństwa pożarowego takiego obiektu, oraz wpływa na jego warunki sanitarno-higieniczne i zdrowotne⁸⁰⁵). Wymogi te mają więc na celu sprawdzenie, czy obiekt budowlany (lub jego część) użytkowany niezgodnie z legalnym przeznaczeniem rzeczywiście spełnia wszystkie wymogi określone w przepisach Prawa budowlanego, aby móc w dalszym ciągu użytkować w taki sposób. Przy czym, stan ten jest osiągnięty zarówno w sytuacji wydania nakazu przywrócenia do stanu legalnego sposobu użytkowania obiektu, jak i w sytuacji zalegalizowania istniejącego stanu. Doprowadzenie do stanu zgodności wymienionej samowoli budowlanej z prawem oznacza więc, że uzasadnione interesy osób trzecich zostały w tym postępowaniu zostały uwzględnione.

Drugim sposobem ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie legalizacji samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia właściwemu organowi administracji publicznej, zmiany sposobu użytkowania obiektu lub jego części pomimo wniesienia sprzeciwu do takiego zgłoszenia, a także zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu po dokonaniu zmian jest zapewnienie indywidualnej ochrony tym osobom poprzez możliwość ich udziału w tym postępowaniu na prawach strony. Osoby te będą mogły zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów. Oczywiście, zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby zarzuty są usprawiedliwione i zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych.

Jak przyjmuje się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie – zgodnie z wyrażoną w rozdziale 6 ustawy Prawo budowlane ogólną zasadą – utrzymywanie i użytkowanie obiektów budowlanych należy do obowiązków właściciela i zarządcy, a więc te podmioty, co do zasady odpowiadają za samowolną zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub ich części oraz one są adresatami wszystkich rozstrzygnięć w tym postępowaniu⁸⁰⁶. W wyroku z dnia 3 grudnia 2008 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim⁸⁰⁷ stwierdził jednak, że w postępowaniu tym przymiot strony przysługiwać może oprócz podmiotowi, który dokonał samowoli również właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości sąsiedniej w sytuacji, gdy

⁸⁰⁵ Por.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 102/03 CBOSA.

⁸⁰⁶ Por.: wyrok WSA w Opolu z dnia 9 grudnia 2008r., sygn. akt II SA/Op 216/08 i wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 564/15, wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2413/12 - CBOSA. Podobnie: A. Despot-Mładanowicz (w:) pod red. A. Glinieckiego: Prawo budowlane..., s. 843.

⁸⁰⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II SAB/Go 24/08, CBOSA.

samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części ma wpływ na wykonywanie prawa własności (użytkowania wieczystego) przez ten podmiot. Przy czym, zgodnie z treścią art. 61 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Zdaniem tego Sądu oznacza to m.in. obowiązek użytkowania go zgodnie z przeznaczeniem i poszanowaniem występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Nie może budzić jednak wątpliwości, iż interes prawny w sprawie budowy, ale także i użytkowania obiektu budowlanego ma właściciel nieruchomości sąsiedniej, gdy w wyniku samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego ulega ograniczeniu sposób korzystania przez niego z przysługującego mu prawa własności, co nadaje mu status strony postępowania administracyjnego (art. 28 k.p.a.). Zgodnie bowiem z art. 140 kc., określającym treść prawa własności, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Z art. 140 kc. wynika zatem dla właściciela nieruchomości sąsiedniej interes prawny uczestniczenia jako strona w postępowaniach administracyjnych w których może zapaść decyzja tak kształtująca sposób korzystania z niej, iż będzie to miało wpływ na wykonywanie prawa własności przez właściciela sąsiedniej nieruchomości. W rozstrzyganej przez WSA w Gorzowie Wielkopolski sprawie poza sporem pozostawało, iż stronie skarżącej przysługuje prawo własności nieruchomości sąsiedniej, a z akt sprawy wynika, iż samowolna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego na suszarnię drewna na działce uczestników postępowania spowodowała emisję hałasu oraz dymu, co oddziaływać mogło na sąsiednią nieruchomość skarżącej uprawniając ją do uzyskania statusu strony postępowania administracyjnego, a w konsekwencji i sądownoadministracyjnego⁸⁰⁸. Poza tym w wyroku z dnia 9 października 2019 r. WSA w Gdańsku stwierdził, że stronami postępowania prowadzonego przez organy nadzoru budowlanego na podstawie art. 71a Prawa budowlanego są wszystkie te podmioty, których interesu prawnego bądź obowiązku w rozumieniu art. 28 k.p.a. dotyczy to postępowanie. W szczególności właściciele bezpośrednio sąsiadujących nieruchomości mają z zasady przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁸⁰⁹.

Poza tym, w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że oceny legitymacji procesowej strony w postępowaniu naprawczym dotyczącym wyżej wymienionej

⁸⁰⁸ Podobnie: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 491/10, CBOSA.

⁸⁰⁹ Por.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 177/19, CBOSA.

postaci samowoli należy dokonywać na podstawie przepisu art. 28 k.p.a. – w myśl którego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek – ponieważ art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a. i może mieć wyłącznie zastosowanie w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę⁸¹⁰. Przy czym na gruncie art. 28 k.p.a. nie ulega wątpliwości, że źródłem interesu prawnego, o jakim mowa w tym przepisie, mogą być także przepisy prawa cywilnego, w tym zwłaszcza dotyczące prawa własności, jak art. 140 i art. 144 kc. Potwierdza to orzecznictwo NSA, w którym wskazuje się, że interes prawny w postępowaniu naprawczym może wynikać już z samego faktu znajdowania się nieruchomości danego podmiotu w obszarze oddziaływania, który to obszar z reguły dotyczy sąsiednich nieruchomości⁸¹¹.

Poglądy te w pełni podzielam. Wprawdzie – jak przyjmuje się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie – zgodnie z wyrażoną w rozdziale 6 ustawy Prawo budowlane ogólną zasadą, utrzymywanie i użytkowanie obiektów budowlanych należy do obowiązków właściciela i zarządcy, a więc te podmioty, co do zasady odpowiadają za samowolną zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub ich części i one są adresatami wszystkich rozstrzygnięć w tym postępowaniu, to nie może ująć uwadze, że ustalenie przymiotu stron – tak jak we wszystkich postępowaniach dotyczących samowoli budowlanej w procesie budowlanym – powinna odbywać się także w oparciu o art. 28 k.p.a. nie zaś art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Przy czym, tak jak ww wcześniejszych przypadkach samowoli budowlanej, tak i w tej, istnienie interesu prawnego zarówno w sytuacji wydania nakazu przywrócenia do stanu legalnego sposobu użytkowania obiektu, jak i zalegalizowania istniejącego można ograniczyć nie tylko do wskazania przepisu materialnego prawa administracyjnego. Przepis art. 28 k.p.a. nie może bowiem w sprawie jakiegokolwiek samowoli budowlanej stanowić samoistnej normy prawnej do uznania osoby trzeciej za stronę takiego postępowania, a to z tego względu, że ustalenie interesu prawnego przy uwzględnieniu danego stanu faktycznego i charakteru sprawy może więc nastąpić tylko w związku z inną normą prawa materialnego, w tym cywilnego. Ponadto, za słusznością powyższej tezy przemawia także to, że ochrona interesów osób trzecich w Prawie budowlanym – jak już wcześniej wskazałem – rozciąga się również na etap użytkowania obiektu budowlanego.

⁸¹⁰ Por.: wyrok NSA z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1863/13, CBOSA.

⁸¹¹ Por.: wyrok NSA z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt II OSK 923/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1204/13, CBOSA.

Należy przede wszystkim podkreślić, że ochrona interesów osób trzecich w przypadku samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w pełni istnieje i jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawa i innymi przepisami Konstytucji RP, które wskazałem powyżej. Uwzględnia aktywną ochronę interesów prawnych osób trzecich. Osoby te mają bowiem prawo do bycia stroną tego postępowania oraz do przedstawiania i obrony swoich racji. Celem toczącego się w sprawie postępowania dotyczącego samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jest zbadanie zgodności inwestycji z prawem oraz z interesami podmiotów, których prawa inwestycja ta może naruszać, a wydanie kończącej te postępowanie decyzji służy ochronie wartości konstytucyjnych, w tym wolności i praw innych osób.

3. Katastrofa budowlana

Zgodnie z przepisami Prawa budowlanego katastrofą budowlaną jest niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów⁸¹². Przedmiotowym zakresem definicji katastrofy budowlanej objęte zostały tylko obiekty budowlane lub ich części, tj. budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych; konstrukcyjne elementy rusztowań, tj. tymczasowych konstrukcji budowlanych, z których mogą być wykonywane prace na wysokości; elementy urządzeń formujących, tj. deskowania i szalunki, które tworzą konstrukcyjną obudowę umożliwiającą wykonywanie (odlewanie) betonowych elementów konstrukcyjnych; ścianki szczelne, tj. elementy konstrukcyjne pełniące funkcje oporowe, stosowane jako metoda zabezpieczania wykopów; obudowy wykopów. Zgodnie zaś z treścią art. 73 ust. 2 Prawa budowlanego nie jest katastrofą budowlaną: uszkodzenie elementu wbudowanego w obiekt budowlany, nadającego się do naprawy lub wymiany; uszkodzenie lub zniszczenie urządzeń budowlanych związanych z budynkami; awaria instalacji⁸¹³.

Warunkiem podstawowym uznania danego zdarzenia za katastrofę budowlaną jest jego niezamierzony przez człowieka i jednocześnie gwałtowny charakter. Użyte bowiem przez ustawodawcę określenia „niezamierzone” oraz „gwałtowne” wskazują, że określone zdarzenie pojawia się lub powstaje przypadkowo, bez czyjegokolwiek zamiaru i jest procesem

⁸¹² Zob.: art. 73 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁸¹³ Zob.: art. 73 ust. 2 Prawa budowlanego.

przebiegającym nieoczekiwanie oraz szybko, z dużym nasileniem. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1103/05⁸¹⁴: „jako gwałtowne należy potraktować takie zdarzenia, które są nieoczekiwane, a za nie zamierzone należy uznać takie zdarzenia, których wystąpienia nie przewidywano w czasie w którym nastąpiły”. Elementem warunkującym zakwalifikowanie zdarzenia jako katastrofy budowlanej jest więc wystąpienie, nieodwracalnego skutku - musi dojść do zniszczenia, a nie jedynie uszkodzenia obiektu budowlanego lub jego części. Naprawa obiektu budowlanego lub jego części czy też wymiana zniszczonego elementu nie może być możliwa. Podczas katastrofy budowlanej również może dojść do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich. Przy czym, w niniejszym podrozdziale podjęto próbę oceny, czy interesy osób trzecich podlegają ochronie na etapie katastrofy budowlanej, a jeżeli tak, to w jaki sposób kształtuje się ta ochrona, jakie kryteria podmiotowe oraz przedmiotowe decydują o tym, że ta ochrona będzie przysługiwała, a w rezultacie czy gwarantuje ona realizację adekwatną dla konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawa. Kwestię te są konieczne do potwierdzenia we wstępie niniejszej pracy hipotezy głównej, zgodnie z którą ochrona interesów osób trzecich obejmuje cały proces budowlany, jak i pozostałych hipotez szczegółowych.

W razie katastrofy budowlanej w budowanym, rozbieranym lub użytkowanym obiekcie budowlanym, kierownik budowy (robót), właściciel, zarządca lub użytkownik jest obowiązany: zorganizować doraźną pomoc poszkodowanym i przeciwdziałać rozszerzaniu się skutków katastrofy; zabezpieczyć miejsce katastrofy przed zmianami uniemożliwiającymi prowadzenie postępowania wyjaśniającego; niezwłocznie zawiadomić o katastrofie: organ nadzoru budowlanego, właściwego miejscowo prokuratora i policję, inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego i projektanta obiektu budowlanego, jeżeli katastrofa nastąpiła w trakcie budowy, inne organy lub jednostki organizacyjne zainteresowane przyczynami lub skutkami katastrofy z mocy szczególnych przepisów⁸¹⁵. Jakie inne organy lub jednostki organizacyjne zainteresowane są przyczynami lub skutkami katastrofy budowlanej z mocy przepisów szczególnych, jest uzależnione od konkretnego stanu faktycznego. Może to być przykładowo Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, jednostki służb specjalistycznych: Państwowego Ratownictwa Medycznego, służb ratownictwa

⁸¹⁴ Legalis nr 272091.

⁸¹⁵ Zob.: art. 75 ust. 1 Prawa budowlanego.

górniczego, chemicznego i biologicznego, czy też organy dozoru technicznego⁸¹⁶. Przy czym, każdy z tych organów zgodnie z właściwością, będzie zapewne prowadziły swoje odrębne postępowanie związane z katastrofą, np. prokurator - w przypadku katastrofy budowlanej, wskutek której są poszkodowani ludzie, czy policja, która m.in. powinna zabezpieczyć teren katastrofy przed faktycznym dostępem osób niepowołanych, w tym osób trzecich.

Po wystąpieniu katastrofy budowlanej prowadzone są działania administracyjne, których celem jest ustalenia okoliczności i przyczyn wystąpienia katastrofy budowlanej, a także podejmowane są ustalenia w sprawie ewentualnej odpowiedzialności osób, które miały wpływ na jej zaistnienie i przebieg. Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie, po uprzednim powiadomieniu o jej wystąpieniu przez wymienione podmioty, prowadzi właściwy organ nadzoru budowlanego⁸¹⁷. Organ ten powinien również określić zakres niezbędnych działań i robót: doraźnych - związanych z zabezpieczeniem miejsca katastrofy, i docelowych - związanych z doprowadzeniem uszkodzonego obiektu do właściwego stanu technicznego (o ile jest to możliwe) lub do rozbiórki albo odbudowy, stosownie do wyników i wniosków z przeprowadzonego w tym względzie postępowania⁸¹⁸. Dlatego po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofie budowlanej właściwy organ nadzoru budowlanego jest też obowiązany niezwłocznie powołać komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, a także zawiadomić o katastrofie budowlanej właściwy organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁸¹⁹. W skład komisji wchodzi: przedstawiciel organu nadzoru budowlanego jako przewodniczący, przedstawiciele innych zainteresowanych lub właściwych rzeczowo organów administracji rządowej, przedstawiciele samorządu terytorialnego, a także, w miarę potrzeby, rzeczoznawca budowlany lub inne osoby posiadające wymagane kwalifikacje zawodowe⁸²⁰. Do udziału w czynnościach komisji mogą być także wezwani: inwestor, właściciel lub zarządca oraz użytkownik obiektu budowlanego; projektant, przedstawiciel wykonawcy i producenta lub importera wyrobów budowlanych; osoby odpowiedzialne za nadzór nad wykonywanymi robotami budowlanymi⁸²¹. Głównym celem

⁸¹⁶ Por.: H. Kisielowska, D. Sypniewski, op. cit., s. 277; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, op. cit., s. 701-702; A. Despot-Mładanowicz, Prawo budowlane. Komentarz, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2014, s.850

⁸¹⁷ Zob.: art. 74 Prawa budowlanego.

⁸¹⁸ Por.: Z. Niewiadomski, Prawo budowlane. Komentarz..., s. 681-682.

⁸¹⁹ Por.: art. 76 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁸²⁰ Por.: art. 76 ust. 2 Prawa budowlanego.

⁸²¹ Por.: art. 76 ust. 3 Prawa budowlanego.

tego wezwania może być potrzeba uzyskania oświadczeń osób wezwanych lub złożenia wyjaśnień, które będą stanowiły materiał dowodowy w sprawie katastrofy.

Organ budowlany jeszcze przed zakończeniem postępowania wyjaśniającego, w toku prac komisji w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej, może wydać decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. W razie niewykonania lub nadmiernej zwłoki w wykonaniu decyzji przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, organ zapewni jej wykonanie na koszt i ryzyko zobowiązanego⁸²². Na decyzja tą przysługuje zatem na zasadach ogólnych odwołanie, a termin do jego wniesienia biegnie od dnia ogłoszenia decyzji, jeżeli o takiej formie zdecydował organ. Natychmiastowa wykonalność decyzji powoduje zaś, że wniesienie w terminie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania (odstępstwo od regulacji art. 130 § 2 k.p.a.⁸²³). Jak stwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. postępowanie to prowadzone przez organy nadzoru budowlanego ma charakter działania w stanie wyższej konieczności i przede wszystkim zmierza do wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz ma na celu likwidację zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzkiego, a także możliwość wystąpienia ogromnych strat materialnych poprzez nałożenie nakazów w zakresie wykonania niezbędnych czynności i robót budowlanych, a także zabezpieczenia miejsca katastrofy⁸²⁴. Wykonanie niezbędnych czynności – zgodnie z poglądem jaki został zaprezentowany w wyroku WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r. – winno więc być rozumiane szeroko, jako zobowiązanie właściciela (zarządcy) obiektu budowlanego do takiego zachowania, które będzie konieczne i adekwatne do samego zdarzenia będącego katastrofą budowlaną. Nie można zatem wykluczyć, że w pewnych przypadkach najbardziej celowym działaniem właściciela (zarządcy) obiektu w razie katastrofy budowlanej będzie zaniechanie podjęcia dalszych działań czy też opisanych działań⁸²⁵. Jak słusznie wskazują A. Plucińska-Filipowicz i T. Filipowicz, z uwagi na powyższe wskazać należy, że wydanie decyzji na podstawie art. 76 ust. 4 Prawa budowlanego ma na celu także zapewnienie bezpieczeństwa otoczenia miejsca katastrofy, które musi mieć związek z doprowadzeniem do odpowiedniego stanu otoczenia (terenu) bezpośrednio z nim sąsiadującego. Celem zabezpieczenia miejsca katastrofy jest więc – zdaniem tych autorów –

⁸²² Por.: art. 76 ust. 4 Prawa budowlanego.

⁸²³ Zgodnie z art. 130 § 2 k.p.a. wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji.

⁸²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1135/11, CBOSA.

⁸²⁵ Por.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 356/12, CBOSA.

osiągnięcie warunków umożliwiających przyjęcie, że na danym terenie nie występują negatywne skutki katastrofy budowlanej⁸²⁶.

W orzecznictwie i literaturze trudno jest znaleźć poglądy odnoszące się do ochrony interesów osób trzecich w przypadku rozstrzygnięć zapadłych w trybie art. 76 ust. 4 Prawa budowlanego. Prawo budowlane nie definiuje strony postępowania ani w postępowaniu prowadzonym przed organami nadzoru budowlanego w trybie art. 48-51 tej ustawy, ani na podstawie art. 61 i następných, jak to uczynił ustawodawca w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę lub użytkowanie. Co prawda, zarówno art. 52, jak i art. 61 Prawa budowlanego, wymieniają jedynie krąg podmiotów, do których należy adresować nakazy, wynikające z wymogów Prawa budowlanego, jednak w mojej ocenie nie oznacza to, że to tylko te podmioty są stronami w tych postępowaniach.. Oznacza to, że w innych postępowaniach prowadzonych przed właściwymi organami nadzoru budowlanego, w tym w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji nakazującej właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych przymiot strony posiadają wszystkie te podmioty, których interesu prawnego bądź obowiązku w rozumieniu art. 28 k.p.a. dotyczy to postępowanie.

Podkreślenia przy tym wymaga, że udział osób trzecich w postępowaniach dotyczących wydania tej decyzji nakazującej ma miejsce, w sytuacji gdy ma to wpływ na wykonywanie przez te osoby prawa własności. Udział w takim postępowaniu osób trzecich wymaga bowiem wykazania interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zatem musi być wyprowadzony z przepisu prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku o charakterze administracyjnoprawnym. Interes prawny to osobisty, konkretny i aktualnie, prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu prawa, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Przy czym – jak już wcześniej wielokrotnie wskazałem – interes prawny w postępowaniu administracyjnym może wywodzić się też z norm prawa materialnego cywilnego. By skutecznie wywieść istnienie interesu prawnego konieczne jest więc wykazanie więzi prawnej pomiędzy sytuacją danego podmiotu oraz określoną normą prawną. Źródłem tak rozumianego interesu prawnego mogą być w szczególności normy dotyczące prawa własności (art. 140 i nast. kc), o ile osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości sąsiadującej z obiektem budowlanym, który uległ katastrofie, wskaże konkretną okoliczność, która godzi w jej indywidualny interes oraz przepis prawa, który upoważnia go do działania w związku z

⁸²⁶ Por.: A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, op. cit., s. 704-705.

decyzją o uporządkowaniu terenu lub wykonaniu innych niezbędnych czynności bądź robót budowlanych koniecznych do realizacji w wyniku katastrofy budowlanej.

Za takim poglądem przemawia również wykładnia konstytucyjna art. 76 ust. 4 Prawa budowlanego. Udział osób trzecich, których interesy prawne powinny być chronione przede wszystkim przez umożliwienie udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym nałożenia na właściciela lub zarządcę obiektu decyzją powyższych obowiązków lub niezbędnych czynności bądź robót budowlanych jest bez wątpienia zgodny z art. 21 ust. 1, art. 64, a także art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Trudno byłoby bowiem przyjąć za zgodne z ww. przepisami prawa stwierdzenie przez organ budowlany, iż w wyniku wydania decyzji o uporządkowaniu terenu lub wykonaniu innych niezbędnych czynności i robót budowlanych koniecznych do realizacji po katastrofie budowlanej to „osoba trzecia” nie mogłaby dochodzić swoich praw lub uzyskać ochrony swoich interesów w takim postępowaniu. Należy mieć jednak na uwadze, że postępowanie to ma charakter działania w stanie wyższej konieczności i przede wszystkim zmierza do wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz ma na celu likwidację zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzkiego, a także możliwość wystąpienia ogromnych strat materialnych. Po zakończeniu prac komisji właściwy organ nadzoru budowlanego niezwłocznie wydaje decyzję określającą zakres oraz termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego, czyli odpowiadającego normom prawnym, a także warunkom techniczno--budowlanym⁸²⁷. Przed wydaniem tej decyzji organ prowadzący postępowanie może zlecić na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego sporządzenie ekspertyzy, jeżeli jest to niezbędne do wydania decyzji lub do ustalenia przyczyn katastrofy⁸²⁸. Zakres przedmiotowy decyzji wydanej w tego typu sprawie może dotyczyć wykonania wyłącznie robót budowlanych, które są niezbędne do tego, aby doprowadzić do uporządkowania terenu katastrofy oraz zabezpieczenia obiektu budowlanego.

Inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany podjąć niezwłocznie działania niezbędne do usunięcia skutków katastrofy budowlanej, które podejmuje po zakończeniu prac komisji i zakończeniu postępowania związanego z wydaniem decyzji określającej zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy oraz zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót doprowadzających

⁸²⁷ Zob.: art. 78 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁸²⁸ Zob.: art. 78 ust. 2 Prawa budowlanego.

obiekt budowlany do stanu właściwego lub sporządzenia ekspertyzy⁸²⁹. W literaturze przyjęto, że skutki katastrofy budowlanej mogą być różnorodne. Przykładowo, po katastrofie budowlanej może pozostać ruina, jedynie do usunięcia czy też rozbiórki nienadających się do odbudowania elementów. Wówczas odpowiednie czynności będą obejmowały rozważenie, ewentualnie przy skorzystaniu z opinii (ekspertyzy) rzeczoznawcy, jaką w danym przypadku należy przygotować dokumentację, jakie poczynić uzgodnienia oraz w jakiej formie należy uzyskać akceptację właściwego organu. Dopiero bowiem usunięcie skutków katastrofy tworzy - jeżeli jest to uzasadnione technicznie - warunki do podjęcia dalszego użytkowania obiektu budowlanego⁸³⁰. Niewykonanie natomiast tego obowiązku jest traktowane jako czyn karalny w rozumieniu art. 92 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego⁸³¹.

W wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. NSA oz. w Gdańsku⁸³² stwierdził, że usytuowany w rozdziale 7 Prawa budowlanego art. 78 zawierającym przepisy dotyczące katastrof budowlanych stanowi, że po zakończeniu prac komisji powołanej w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, właściwy organ nadzoru budowlanego niezwłocznie wydaje decyzję określającą zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy oraz zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego i może zlecić na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego sporządzenie ekspertyzy, jeżeli jest to niezbędne do wydania decyzji lub do ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej. Przepis powyższy jednoznacznie udziela organowi administracji upoważnienia do dokonania rozstrzygnięcia decyzyjnego, nie mówiąc jednakże wprost, kto powinien być adresatem takiej decyzji. Decyzja administracyjna stanowi natomiast konkretyzację obowiązku wynikającego z przepisów ustawy. Zdaniem NSA oz. w Gdańsku w tej sytuacji sięgnąć należy do art. 61 Prawa budowlanego, który na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego nakłada obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie technicznym i estetycznym. Skoro tak, to obowiązek wykonania czynności, o których mowa art. 78 tej ustawy może zostać nałożony na te podmioty, których nie obciążają żadne, wynikające z przepisów ustawowych obowiązki dotyczące obiektu. W rozstrzyganej przez Sąd sprawie takim właśnie

⁸²⁹ Zob.: art. 79 Prawa budowlanego.

⁸³⁰ Por.: E. Janiszewska-Kuropatw, op. cit., Warszawa 2015, s. 697-698; A. Despot-Mładanowicz (w:) A. Gliniecka (red.), op. cit., s. 857-858; H. Kisielowska, D. Sypniewski, Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej, Warszawa 2010, s. 355; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, op. cit., s. 709-710.

⁸³¹ Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego kto w razie katastrofy budowlanej nie dopełnia obowiązków określonych w art. 75 lub art. 79 tej ustawy podlega karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny.

⁸³² Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA/Gd 2020/99, CBOSA.

podmiotem uczyniono adresata decyzji, choć z akt sprawy nie wynika, by istniał stosunek prawny wynikający z przepisów ustawowych, zobowiązujący jego do dokonywania jakichkolwiek czynności w stosunku do obiektu budowlanego, który uległ katastrofie budowlanej. Według tego Sądu ewentualne cywilnoprawne zobowiązania tego podmiotu w stosunku do organów nadzoru budowlanego nie mogą być podstawą do nałożenia na niego w drodze decyzji administracyjnej obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego. Zdaniem NSA oz. w Gdańsku rozważania te prowadzą do wniosku, iż skarżący w przedmiotowej sprawie podmiot nie jest w rozumieniu art. 28 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisu art. 78 Prawa budowlanego, ponieważ postępowanie to nie dotyczy jego interesu prawnego ani obowiązku mającego swe źródło w przepisach prawa⁸³³. Powyższe oznacza, że w sprawie związanej z wydaniem decyzji określającej zakres i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych w celu uporządkowania terenu katastrofy oraz zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt budowlany do stanu właściwego także ma zastosowanie art. 28 k.p.a. na zasadach wskazanych w sprawach, o których mowa w art. 76 ust. 4 Prawa budowlanego.

Jak można zauważyć analizując poglądy zarówno orzecznictwa, jak i literatury, ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniach związanych z katastrofą budowlaną także realizowana jest w dwojaki sposób. Po pierwsze - przez ustanowienie w Prawie budowlanym w interesie publicznym regulacji prawnych, których celem jest wyposażenie odpowiednich podmiotów i instytucji publicznych w uprawnienia i obowiązki umożliwiające podjęcie działań związanych z zapewnieniem ratowania życia i mienia ludzi, ograniczaniem skutków katastrofy i wynikającego z niej zagrożenia dla otoczenia i osób trzecich, a także takiego zabezpieczenia miejsca katastrofy budowlanej, aby mogło zostać przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w sprawie ustalenia przyczyny jej wystąpienia. Po drugie - przez zapewnienie indywidualnej ochrony tym osobom na zasadach określonych w art. 28 k.p.a., które mogą zostać zainicjowane w związku z powstałą katastrofą budowlaną. W postępowaniach tych osoby trzecie będą zatem mogły zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów jako strony w postępowaniach dotyczących wydania decyzji nakazującej właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego, który uległ katastrofie, uporządkowanie terenu lub wykonanie innych niezbędnych czynności i robót budowlanych jak i decyzji określającej zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy oraz zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót

⁸³³ Por.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 865/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1883/13 – CBOSA.

doprowadzających obiekt budowlany do stanu właściwego. Oczywiście zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby wnioski i zastrzeżenia są usprawiedliwione oraz zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów i przedmiotu postępowania, a także stanu faktycznego sprawy. Warto przypomnieć, że przepis art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej, z tego względu, że ustalenie interesu prawnego lub obowiązku prawnego może nastąpić wyłącznie w związku z normą prawa materialnego, ponieważ ochrona interesów osób trzecich dotyczy całego procesu budowlanego.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że sposób i zakres ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniach związanych z katastrofą budowlaną odpowiada standardom określonym w zasadzie demokratycznego państwa prawa. W postępowaniach tych uwzględnia się aktywną ochronę interesów prawnych tych osób. Mają one bowiem prawo do zapoznania się z aktami sprawy, kwestionowania dokumentów i składania wniosków dowodowych. Poza tym, celem tych postępowań jest wyjaśnienie przyczyn oraz okoliczności katastrofy budowlanej, likwidacja zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzkiego oraz możliwość wystąpienia ogromnych strat materialnych, a także podjęcie w rozstrzygnięć służących ochronie wartości konstytucyjnych, w tym wolności i praw innych osób.

Zakończenie

Przeprowadzone na potrzeby niniejszej rozprawy badania i oparte na ich wynikach rozważania pozwoliły na realizację założonego celu oraz doprowadziły do udowodnienia hipotezy głównej. W pracy wykazałem, że ochrona „uzasadnionych interesów osób trzecich”, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane to ochrona służąca uczestnikom procesu budowlanego na każdym z jego etapów. Ochrona ta ma charakter publicznoprawny niezależnie od charakteru norm, które służą tej ochronie, umieszczonych w całym systemie prawa. Nie obejmuje ona interesów prywatnych będących pod ochroną prawa prywatnego, lecz publicznoprawne, leżące w sferze zainteresowania prawa publicznego, a więc takie, które mogą powstać lub powstały w trakcie procesu budowlanego oraz są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem. Splot norm prawa prywatnego z normami prawa publicznego jest bowiem istotą konstrukcji ochrony interesów osób trzecich.

Na podstawie norm prawa pozytywnego wysublimowałem kryteria zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, oparte na normach materialnego prawa administracyjnego (np. art. 28 ust. 2 i art. art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego) oraz cywilnego (np. art. 140 i 144 kc), które decydują o tym, czy w konkretnym stanie faktycznym i prawnym określone interesy osób trzecich podlegają ochronie, czy też nie. Tym samym to z norm wyprowadzanych z systemu prawa wynika, czy osobom trzecim będzie zapewniona ochrona ich interesu na zasadach indywidualnych, tj. przez zapewnienie indywidualnej ochrony polegającej na możliwości udziału osób trzecich w określonym postępowaniu administracyjnym na prawach strony, czy też na zasadach ogólnych, tj. w ramach ustanowionych w interesie publicznym określonych regulacji, które mają na celu takie zaprojektowanie, wybudowanie, rozebranie bądź użytkowanie obiektu budowlanego, aby spełniał on wszystkie wymagania określone w art. 5 Prawa budowlanego, w tym wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zatem ochrona ta występuje niezależnie od tego, czy osoby trzecie zostały objęte ochroną indywidualną, czy też nie.

Powyższa teza jest wynikiem ustaleń, że osobą trzecią w procesie budowlanym jest każda osoba (fizyczna lub prawna), organizacja społeczna, jednostka nieposiadająca osobowości prawnej, która jest związana z tym procesem. Jest to najczęściej właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca sąsiedniej nieruchomości, ale może to być podmiot, na rzecz którego ustanowiono ograniczone prawa rzeczowe lub obligacyjne do nieruchomości (np. dzierżawca, najemca). Nie można też wykluczyć, że za osobę trzecią w określonym stanie prawnym i faktycznym zostanie uznany również posiadacz nieruchomości, zarówno samoistny, jak i

zależny.

Następnie zdefiniowałem pojęcie „uzasadnione interesy osób trzecich”, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Na podstawie poglądów doktryny, a także stanowiska judykatury stwierdziłem, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich jest definiowane jako interesy prawne oraz faktyczne tych osób, istotne z punktu widzenia ustawy Prawo budowlane, jako prawa publicznego, a więc takie, które mogą pojawić się w trakcie całego procesu budowlanego i są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem. O tym zaś, jakie dokładnie dobra są w sferze zainteresowania Prawa budowlanego stanowią przepisy art. 4 i 5 tej ustawy. Mogą to być interesy prawne wynikające z norm prawa powszechnie obowiązującego, które mają zastosowanie w procesie budowlanym, a także interesy faktyczne - określenie używane w literaturze i w orzecznictwie w celu opisanie sytuacji niektórych uczestników procesu inwestycyjnego - które w istocie są interesami prawnymi tych uczestników, bo popartym normami prawa powszechnie obowiązującego, odnoszącymi się do istoty prawa własności i władania rzeczą w toku procesu budowlanego.

Pomimo, że gramatyczne brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego stanowi o „poszanowaniu” uzasadnionych interesów osób trzecich dowiodłem, dokonując jego wykładni celowościowej i systemowej wewnętrznej, że ustawodawca zapewnia ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a nie ich poszanowanie. Dokonując analizy zarówno przepisów Prawa budowlanego, jak i aktów wykonawczych do tej ustawy, a także poglądów doktryny i orzecznictwa wyjaśniłem, że nie ma racjonalnego wytłumaczenia teza, iż ochrona interesów osób trzecich dotyczy wyłącznie etapu powstawania obiektu budowlanego, ponieważ po zakończeniu robót budowlanych, tj. na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego i jego utrzymywania, również mogą występować potencjalne zagrożenia dla tych osób. Przy czym, przepisy Prawa budowlanego, w tym przede wszystkim art. 5 ust. 2 tej ustawy nie uprawniają do tak daleko idącej wykładni, która prowadziłaby nawet do naruszenia przepisów Konstytucji RP.

Badając orzecznictwo sądów administracyjnych i poglądy literatury podjąłem próbę zdefiniowania pojęcia „obszar oddziaływania obiektu”, które ma podstawowe znaczenie dla określenia zakresu ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Ustaliłem, że w definicji tego pojęcia prawodawca odsyła wprost do bliżej nieokreślonych, innych niż zawarte w ustawie Prawo budowlane regulacji mogących wprowadzać nie tylko ograniczenia lub utrudnienia w przyszłym zagospodarowaniu sąsiadującego z inwestycją terenu, ale także ograniczenia bądź utrudnienia w dotychczasowym jego użytkowaniu.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo

budowlane oraz niektórych innych ustaw ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji „obszaru oddziaływania obiektu” polegającej na wykreśleniu z niej wyrażenia „w zagospodarowaniu”, które ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy od „ograniczeń w zabudowie terenu”, a zatem obejmuje również inne formy ograniczeń zagospodarowania terenu niż zabudowa. Tym samym, przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu budowlanego brane będą pod uwagę jedynie ograniczenia w zabudowie, a nie jak do spraw wszczętych i niezakończonych do 18 września 2020 r. ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, co oznacza, że będzie to obszar, w stosunku do którego dany obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych, ze względu na wymogi przepisów odnoszących się tylko do zabudowy. W mojej ocenie zawężenie definicji „obszaru oddziaływania obiektu”, choć korzystne z punktu widzenia inwestorów obiektów, ponieważ zmniejszy się liczba potencjalnych podmiotów mogących brać udział w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę i wnoszących środki zaskarżenia, a także wpłynie na szybkość jego uzyskania, to przełoży się odpowiednio na ograniczenie kręgu osób trzecich, które jako strona będą mogły w nim uczestniczyć.

Przepisami wprowadzającymi ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy nieruchomości w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. będą przepisy:

- rangi ustawowej, umożliwiające utworzenie tzw. obszary lub strefy specjalne, na których obowiązuje wyjątkowy reżim prawny służący realizacji określonych celów publicznych polegających na budowie szczególnego rodzaju obiektów budowlanych;
- zawarte w innych niż Prawo budowlane ustawach i aktach wykonawczych do nich, z których wprost wynikają ograniczenia w zagospodarowaniu terenów otaczających określone obiekty ze względu na charakteryzujące je specyficzne warunki przeciwpożarowe, sanitarno-higieniczne, ochrony środowiska, czy też bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, a także mienia;
- techniczno-budowlane, wydane na podstawie delegacji ustawowych, zamieszczonych bądź w ustawie Prawo budowlane, bądź też w innych ustawach;
- dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego oraz przepisy prawa energetycznego;
- przepisy w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, przepisy sanitarne, a także przepisy z zakresu ochrony środowiska dotyczące ochrony przed hałasem, promieniowaniem, zanieczyszczeniami powietrza oraz inne, o ile wyznaczają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego;

- dotyczące własności i innych praw rzeczowych określone w kodeksie cywilnym.

W rozprawie też udowodniłem, że wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu winno nastąpić z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji obiektu budowlanego i innych jego cech charakterystycznych, a także sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu obiektu. Oznacza to, że w zależności od indywidualnych cech tego obiektu, jego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania zarówno terenu inwestycji i sąsiedniego, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych, w jego otoczeniu wyznaczona zostanie strefa nazwana przez ustawodawcę obszarem oddziaływania obiektu. Opierając się zwłaszcza na dyrektywach wykładni funkcjonalnej dokonałem zdefiniowania pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu budowlanego” i wykazałem, że przepisy odrębne, o których mowa w tej definicji, mogą wprowadzać ograniczenia lub utrudnienia nie tylko w dotychczasowym użytkowaniu /korzystaniu/ z terenu sąsiedniego, ale także w przyszłym użytkowaniu z tego terenu, a w szczególności jego zabudowy. Przy czym, obszar tego nie należy wiązać tylko z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednie nieruchomości, gdyż nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć jakiś wpływ na sposób wykonywania prawa własności, w szczególności, gdy chodzi o realizację inwestycji, która z założenia emituje szkodliwe dla środowiska czynniki takie, jak hałas, pył, czy też uciążliwe związki zapachowe, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami są niemierzalne.

Pomimo, że zmiany w przepisach Prawa budowlanego dotyczące sytuacji osób trzecich nie dotyczyły kwestii zapewnienia osobom trzecim dostępu do drogi publicznej, o którym mowa literalnie w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego niezmiennie przyjmuje się, że dostęp do drogi publicznej należy rozumieć jak najszerzej, gdyż nie chodzi wyłącznie o ochronę przed utrudnieniami lub pogorszeniem warunków dostępu tym osobom do drogi publicznej, ale także zapewnienia odpowiedniego dostępu do tej drogi dla projektowanej inwestycji budowlanej. Jest to bowiem niezbędne do tego, aby inwestycja mogła spełniać pozostałe wymogi, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego (np. utrzymania we właściwym stanie technicznym obiektu budowlanego, jego bezpieczeństwa pożarowego, czy też bezpieczeństwa użytkowania), co również leży w interesie publicznym.

Badania wykazały również, że trudno jest wskazać na wszystkie możliwe rodzaje oddziaływań /immisji/, jakie mogą pojawić się w wyniku budowy bądź wybudowania obiektu budowlanego. Dlatego też ustawodawca w treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nie wymienia konkretnie - tak jak to miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 11 lipca 2003 r. - zakresu przedmiotowego wszystkich przypadków, jakie mogą w związku z tym zaistnieć. Postawiłem więc tezę, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego obejmuje

swoim zakresem ochronę uzasadnionych osób trzecich tylko przed immisjami, które objęte są hipotezą art. 144 kc i mogą zaistnieć lub zaistniały w związku z procesem budowlanym oraz są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem. Podobnie będzie w sytuacji ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich przed immisjami, o których mowa w art. 140 kc. Przykładowo, wybudowanie obiektu budowlanego, a także jego użytkowanie może oddziaływać na nieruchomości sąsiednie przez zasłonięcie widoku, pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej, czy też dopływu światła słonecznego ograniczając lub wręcz uniemożliwiając ich zagospodarowanie, w tym zabudowę. Takich ograniczeń lub uciążliwości nie powodują zaś immisje, które oddziałują nie na samą substancji nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 i art. 48 kc, ale na sferę psychiczną właściciela lub posiadacza nieruchomości. Z reguły wchodzi tu w grę wywoływanie zagrożeń psychicznych, stresów i różnego rodzaju napięć psychicznych, naruszenie poczucia piękna, odczuć moralnych. Trudno jest bowiem uznać, że wydobywający się z sąsiedniego lokalu hałas uniemożliwiający właścicielowi nieruchomości wypoczynek wieczorem czy też utrudnienie właścicielowi nieruchomości sąsiedniej odbioru programu telewizyjnego za ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, o których mowa w Prawie budowlanym.

Poza tym, art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego obejmuje swoją ochroną uzasadnione interesy osób trzecich tylko wtedy, gdy interesy te dotyczą układu stosunku - inwestor lub uczestnicy procesu budowlanego jego prawa reprezentujący - a osoby trzecie. Świadomość tego związku jest niezbędna dla rozróżnienia, czy naruszenia interesu osoby trzeciej należy dochodzić w trybie postępowania administracyjnego – na podstawie norm prawa budowlanego, czy na drodze postępowania cywilnego. Należy podkreślić rozbieżność celów inwestora oraz osób trzecich. Inwestor zmierza do wykonania lub rozbiórki obiektu budowlanego. Osoba trzecia zamierza zachować dotychczasowy stan swojej nieruchomości.

Poruszając kwestie związane z prawem prywatnym wykazałem również, że istnienie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego uprawniającego inwestora do realizowania konkretnej inwestycji budowlanej, nie stoi na przeszkodzie możliwości dochodzenia przez właściciela nieruchomości roszczenia opartego na art. 144 kc w związku z art. 222 § 2 kc. Pomimo, że sądy powszechne orzekając w sprawie o naruszenie prawa polegającego na zakłóceniu korzystania z nieruchomości sąsiedniej są związane ostatecznymi pozwoleniami na budowę, to związanie to nie dotyczy jednak jej uzasadnienia, a zatem istnieje możliwość odmiennej oceny przez ten sąd stanu faktycznego sprawy przyjętego za podstawę wydania decyzji administracyjnej bądź wnioskowania o skutkach prawnych innych niż te, dla których przewidziane zostało orzekanie na drodze administracyjnej. Ostateczna decyzja o

pozwoleniu na budowę wprawdzie wiąże sąd powszechny w postępowaniu cywilnym, ale tylko w odniesieniu do tego, co jest bezpośrednim przedmiotem jej rozstrzygnięcia. Bezpośrednim zaś przedmiotem rozstrzygnięcia tej decyzji jest zezwolenie na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie określonych robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Związanie sądu powszechnego decyzją nie oznacza, że sąd ten nie może czynić ustaleń i ocen w zakresie wykraczającym poza zakres decyzji, a dotyczących danej inwestycji. Poza tym, na etapie projektowania inwestycji budowlanej trudno jest przewidzieć wszystkie możliwe rodzaje immisji, jakie mogą pojawić się w trakcie budowy bądź użytkowania obiektu budowlanego. Jeżeli więc okazałoby się, że projektant nie przewidział wszystkich możliwych immisji, jakie mogą pojawić się w związku z realizacją inwestycji, a takie immisje pojawiłyby się na etapie użytkowania obiektu budowlanego lub prowadzenia robót budowlanych i nie byłoby innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie byłyby niewystarczające, to nie można, moim zdaniem wykluczyć rozbiórki obiektu jako rozwiązania najbardziej radykalnego, gdyż byłoby to niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i równego traktowania obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Trudno byłoby bowiem przyjąć za zgodną z wymienionymi przepisami prawa sytuację, że inwestor tylko dlatego, że legitymuje się pozwoleniem na budowę znajdowałby się w lepszej sytuacji prawnoprosesowej, niż osoba trzecia, która doznała w wyniku realizacji tej inwestycji ograniczeń w korzystaniu ze swojej nieruchomości.

Oznacza to, że rozbiórka obiektu budowlanego jako rozwiązanie najbardziej radykalne może być nakazane tylko wówczas, gdy w określonej sytuacji nie ma innych środków służących do przywrócenia niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej lub środki takie są niewystarczające. W pierwszej kolejności winno się bowiem udzielać ochrony prawnej dotychczasowo istniejącemu, zgodnemu z prawem porządkowi, częstokroć niemożliwemu do odtworzenia w razie powstania źródła immisji, nawet w innej lokalizacji. Jedynym, moim zdaniem, wyjątkiem w takim przypadku mogłyby być tylko inwestycje mające na celu realizację ważnego interesu publicznego jako mogącego mieć szczególnie ważne znaczenie.

Uważam, że w sytuacji ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego - jednak z wyłączeniem dostępu do drogi publicznej - mamy do czynienia z tzw. wieloznacznym stanem faktycznym, z którego mogą wypływać dwa rodzaje uprawnień prawnych, w zależności od tego, jakie zostaną do niego zastosowane przepisy. Pierwsze jest żądaniem opartym na treści art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, drugie natomiast na podstawie wymienionych przepisów prawa prywatnego stanowi klasyczne

roszczenie cywilnoprawne. Chodzi tu o dwie różne sfery zagadnień i praw: administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych, do których rozstrzygania właściwe są różne organy państwa, podejmujące decyzje na podstawie innych podstaw materialnoprawnych, które się wzajemnie uzupełniają, a nie wykluczają.

Ponadto przeanalizowałem, jak przedstawia się ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w toku procesu budowlanego, o którym mowa w art. 1 Prawa budowlanego, tj. od zaprojektowania obiektu budowlanego, poprzez budowę, do kwestii związanych z jego utrzymaniem oraz rozbiórką. Wykazałem, że przepisy prawa budowlanego zakładają dwa sposoby ochrony tych interesów. Pierwszy polega na egzekwowaniu ustanowionych w interesie publicznym określonych regulacji, które mają na celu takie zaprojektowanie, wybudowanie, rozebranie bądź też użytkowanie obiektu budowlanego, aby spełniał on wszystkie wymagania określone w treści art. 4 i 5 Prawa budowlanego, w tym wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Przy czym, dotyczy to wymogu przedłożenia właściwym organom w przewidzianych w procesie budowlanym postępowaniach przez inwestora określonych prawem dokumentów (np. oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tak aby można było dokonać oceny czy inwestycja nie jest realizowana na gruntach osób trzecich; decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z których ustaleń oraz warunków wynika zakres oddziaływania projektowanej inwestycji na tereny sąsiednie) bądź też wymogu wykonania określonych prawem czynności i obowiązków (np. wykonania kontroli okresowych obiektu, który ma zapewnić jego utrzymanie w stanie technicznym niezagrażającym osobom trzecim i ich nieruchomościom). Ochrona ta sprawowana jest przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i nadzoru budowlanego w trakcie wszystkich czynności oraz postępowań objętych procesem budowlanym. Drugi sposób ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich polega na zapewnieniu indywidualnej ochrony tym osobom w określonych Prawem budowlanym postępowaniach (np. postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego; postępowanie w sprawie rozbiórki czy legalizacji obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę). Osoby te mogą brać udział w takich postępowaniach jako strony, gdzie mogą zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia, czyli bezpośrednio bronić swoich interesów. Oczywiście, zupełnie oddzielnym zagadnieniem jest to, czy podnoszone przez te osoby argumenty i wnioski są usprawiedliwione oraz zasadne z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawnych.

Wykazałem także, że o tym, czy w określonych Prawem budowlanym postępowaniach administracyjnych osobom trzecim będzie zapewniona ochrona na zasadach indywidualnych,

czy też ogólnych decydują ustanowione przez ustawodawcę kryteria podmiotowe i przedmiotowe. Jest to ściśle związane z charakterem oraz stopniem zagrożenia naruszenia uzasadnionych interesów tych osób w trakcie procesu budowlanego. Przykładowo, inny jest stopień skomplikowania i zakres oddziaływania na sąsiednie nieruchomości budowy przyłączy, instalacji, obiektów małej architektury, ogrodzeń, budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wykonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez realizacji jakichkolwiek robót budowlanych, czy też zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku gospodarczego bądź mieszkalnego jednorodzinnego, a zupełnie inny budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych i przemysłowych, zakładów produkcyjnych, galerii handlowych, czy lotnisk. Dlatego też w pierwszym z przypadków ustawodawca zdecydował, że poziom ochrony prawnej interesów osób trzecich, które ze względu na charakter prawny zgłoszenia nie są nawet o nim zawiadamiane, jest zdecydowanie niższy niż w drugim, w którym wymagane jest uzyskanie decyzji administracyjnej przy udziale osób trzecich w sposób określony w przepisach Prawa budowlanego i k.p.a. Przy czym, w pierwszym przypadku ustawodawca wprowadził do Prawa budowlanego uzupełniające tę ochronę rozwiązania, a więc można uznać, że ochrona ta mieści się w standardach konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy zwrócić uwagę na to, że inne są uprawnienia do korzystania z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego, inne przez zarządcę nieruchomości, a jeszcze inne przez posiadacza samoistnego, zależnego lub dzierżawcę nieruchomości. Innym kryterium jest także to, czy inwestor zrealizował czy też realizuje inwestycje zgodnie z przepisami prawa, ponieważ w przypadku szeroko pojętej samowoli budowlanej lub realizacji bądź wykonaniu inwestycji w przypadkach określonych w art. 50-51 lub 71a Prawa budowlanego osoby trzecie powinny uczestniczyć w takim postępowaniu na zasadach określonych w art. 28 k.p.a.

Należy również wskazać, że zakres ochrony interesów osób trzecich w procesie budowlanym został zróżnicowany w zależności od charakteru i rodzaju rozstrzyganej sprawy. Ustawodawca bowiem osoby te wyraźnie wykluczył z udziału w postępowaniu w sprawie o przeniesienie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych, czy też pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (art. 40 ust. 3 tej ustawy), a także z postępowania dotyczącego udzielenie pozwolenia na użytkowanie (art. 59 ust. 7 tej ustawy). Przy czym, w tym ostatnim przypadku nie istnieją poważne argumenty umożliwiające pozbawienie ochrony interesów prawnych, jak i praw osób trzecich, których nieruchomości położone są w sferze oddziaływań inwestycji. Na pewno za taki argument nie można uznać tego, że pozwolenie na użytkowanie, o którym mowa w tym przepisie, potwierdza tylko to, iż oddawany do użytkowania obiekt

budowlany został wykonany zgodnie z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę, jak też uporządkowano teren budowy. Według mojej oceny rozwiązanie takie budzi wątpliwości co do jego zgodności z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a tym samym zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Ogólny wniosek, jaki nasuwa się po rozważaniach podjętych w niniejszej dysertacji wydaje się wyraźnie wskazywać, że ochrona interesów osób trzecich jest instytucją Prawa budowlanego, która poza jednym wyjątkiem, generalnie zapewnia ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, gdyż gwarantuje uczestnikom procesu budowlanego na różnych jego etapach i stadiach realizacji adekwatną dla standardów demokratycznego państwa prawa ochronę ich praw. Jest to ochrona odpowiednia do dóbr chronionych tym prawem oraz spójna zarówno wewnątrz, jak i w powiązaniu z przepisami innych dziedzin prawa (przede wszystkim prawa cywilnego). Przy czym, zbiór przepisów prawa, wysublimowanych z różnych regulacji, które składają się na instytucję ochrony interesów osób trzecich jest spójny i wymaga jedynie niezbędnych korekt w kwestii dotyczącej dopuszczenia osób trzecich legitymujących się interesem prawnym w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego do udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Ponadto, wydaje się zasadne przywrócenie poprzedniej definicji obszaru oddziaływania, ponieważ obowiązująca definicja „obszaru oddziaływania obiektu budowlanego” ogranicza krąg osób trzecich, które jako strona mogą w nim uczestniczyć. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości, co do jego zgodności z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, a tym samym jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wydaje się więc zasadne postawienie tego postulatu jako wniosku *de lege ferenda*.

Aneks

Załącznik 1

Zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją z 13 lutego 2020 r. obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

1) spełnienie podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych określonych w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, z późn. zm.), dotyczących:

- a) nośności i stateczności konstrukcji,
 - b) bezpieczeństwa pożarowego,
 - c) higieny, zdrowia i środowiska,
 - d) bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów,
 - e) ochrony przed hałasem,
 - f) oszczędności energii i izolacyjności cieplnej,
 - g) zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych;
- 2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:
- a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
 - b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;
- 2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- 3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;
- 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217), w tym osoby starsze;
- 4a) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;
- 5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- 7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- 8) odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej;

- 9) poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
- 10) warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

Załącznik 2

Zgodnie z art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć: 1) cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu; nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000; 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 3) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3a) pozwolenie, o którym mowa w art. 23 i art. 23a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli jest ono wymagane; 3a) 9 pozwolenia, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzję, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli są one wymagane; 4) w przypadku obiektów zakładów górniczych oraz obiektów usytuowanych na terenach zamkniętych i terenach, o których mowa w art. 82 ust. 3 pkt 1, postanowienie o uzgodnieniu z organem administracji architektoniczno-budowlanej, o którym mowa w art. 82 ust. 2, projektowanych rozwiązań w zakresie: a) linii zabudowy oraz elewacji obiektów budowlanych projektowanych od strony dróg, ulic, placów i innych miejsc publicznych, b) przebiegu i charakterystyki technicznej dróg, linii komunikacyjnych oraz sieci uzbrojenia terenu, wyprowadzonych poza granice terenu zamkniętego, portów morskich i przystani morskich, a także połączeń tych obiektów do sieci użytku publicznego; 7) w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej: a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, b) uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; 8) 10 umowę urbanistyczną, jeżeli jej zawarcie jest wymagane zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji. Do wniosku o pozwolenie na budowę obiektów budowlanych: 1) których wykonanie lub użytkowanie może stwarzać poważne zagrożenie dla użytkowników, takich jak: obiekty energetyki jądrowej, rafinerie, zakłady chemiczne, zapory wodne lub 2) których projekty budowlane zawierają nowe, niesprawdzone w krajowej praktyce, rozwiązania techniczne, nieznaną podstawę w przepisach i Polskich Normach, należy dołączyć specjalistyczną opinię wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra (art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego). Poza tym zgodnie z przepisami Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę należy także dołączyć pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych, wydane przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków lub położonego na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 ustawy); zgodę właściwego wojewody wyrażonej w formie decyzji administracyjnej na budowę obiektu budowlanego, tymczasowego obiektu budowlanego i urządzenia budowlanego na obszarze Pomnika Zagłady lub jego strefy ochronnej w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz. U. z 1999 r., nr 41, poz. 412, ze zm. (art. 39a Prawa budowlanego); zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – w przypadku budowy gazociągów o zasięgu krajowym lub jeżeli budowa ta wynika z umów międzynarodowych (art. 32 ust. 1 pkt 3 Prawa

budowlanego). Ponadto, przepisy odrębne określają odrębne obligatoryjne załączniki, właściwe dla danego rodzaju zamierzeń budowlanych. Szerzej na ten temat patrz załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, Dz.U. z 2015 r. poz. 1146 ze zm.

Załącznik 3

Por. m.in.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt II SA/Go 277/19, LEX nr 2725303; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1640/18, LEX nr 2677655; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2298/18, LEX nr 2684530; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 502/19, LEX nr 2727784; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 210/19, LEX nr 2685137; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 164/19, LEX nr 2678861; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1950/18, LEX nr 2682409; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Po 534/18, LEX nr 2664551; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 15/19, LEX nr 2682396; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 596/17, LEX nr 2442914; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 449/17, LEX nr 2484076; wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1446/13, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 września 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 258/17, LEX nr 2364461; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3262/18, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 202/17, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 117/19, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 467/18, LEX nr 2595782; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1033/18, LEX nr 2743343; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Go 174/18, LEX nr 2493375; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 132/17, LEX nr 2321192.

Załącznik 4

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. zgłoszenia właściwemu organowi wymagało, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4 pkt 1 tej ustawy: budowa obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, tj. płyt do składowania obornika, szczelnych zbiorników na gnojówkę lub gnojownicę o pojemności do 25 m³, naziemnych silosów na materiały sypkie o pojemności do 30 m³ i wysokości nie większej niż 4,50 m (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b-d); budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1a); budowa wolno stojących parterowych budynków gospodarczych, garaży, wiat lub przydomowych ganków i oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m² powierzchni działki (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2); budowa wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej, rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw.

z art. 29 ust. 1 pkt 2a); budowa wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m² (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2b); budowa przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3); budowa zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m³ (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3a); budowa boisk szkolnych oraz boisk, kortów tenisowych, bieżni służących do rekreacji (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 9); budowa zjazdów z dróg krajowych i wojewódzkich oraz zatok parkingowych na tych drogach (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 11); budowa tymczasowych obiektów budowlanych, niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce w terminie określonym w zgłoszeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 12); budowa obiektów budowlanych piętrzących wodę i upustowych o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza rzekami żeglownymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 14); budowa pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,50 m, służących do: a) cumowania niewielkich jednostek pływających, jak łodzie, kajaki, jachty, b) uprawiania wędkarstwa, c) rekreacji (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 16); budowa instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 19); budowa sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 19a); budowa kanalizacji kablowej (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 20b); budowa obiektów budowlanych służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze w zakresie poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów (art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 28); budowa przyłączy: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych z zastrzeżeniem art. 29a Prawa budowlanego (art. 30 ust. 1 pkt 1a w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 20); budowa parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m², służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa i sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 6); budowa miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie i sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 10); budowa gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa i sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 13); wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o ile nie prowadzi ona do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1b); wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic i urządzeń reklamowych, z wyjątkiem usytuowanych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlanych usytuowanych poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 6); wykonywaniu i przebudowie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 9); wykonaniu robót budowlanych polegających na przebudowie sieci gazowych i elektroenergetycznych innych niż wymienione w ust. 1 pkt 19a lit. a (art. 30 ust. 1

pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 11); wykonaniu robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 12); budowie kanałów technologicznych, w rozumieniu art. 4 pkt 15a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w pasie drogowym w ramach przebudowy tej drogi (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 12a); remoncie obiektów budowlanych dotyczącego: a) budowli, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, b) przegród zewnętrznych albo elementów konstrukcyjnych budynków, których budowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 1 pkt 2a w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1); wykonywanie przebudowy obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. b-d oraz pkt 2b, 3, 3a, 11, 12, 14, 16, 19, 19a, 20b i 28 (art. 30 ust. 1 pkt 2b); dociepleni budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m (art. 30 ust. 1 pkt 2c); budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu: krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków, urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych (art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. a i b); budowę obiektów małej architektury w miejscach publicznych (art. 30 ust. 1 pkt 4).

Załącznik 5

W brzmieniu przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. do wniosku o zgłoszenie budowy instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Przy czym, projekt zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku budowy ww. instalacji gazowej, powinien być uzgodniony z podmiotem właściwym do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych (art. 30 ust. 3 Prawa budowlanego). W przypadku zgłoszeniu budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych należy ponadto przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane (art. 30 ust. 4 Prawa budowlanego). Zaś w przypadku zgłoszenia przebudowy drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, zgodnie z art. 30 ust. 4a Prawa budowlanego, oprócz spełnienia wymagań, o których mowa w art. 30 ust. 2 tej ustawy, należy dodatkowo przedłożyć wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawie o drogach publicznych, a gdy zarządca drogi nie uwzględni wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, również uzasadnienie stanowiące załącznik do wyniku audytu, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ww. ustawy. Poza tym zgodnie z art. 30 ust. 4b i 4c Prawa budowlanego do zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego oraz wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 19a sieci należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1–4. Przepis art. 35 ust. 1 stosuje się odpowiednio. Do zgłoszenia przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Prawa budowlanego. Należy także zaznaczyć, że jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu, projekt budowlany dotyczący budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, podlega ostemplowaniu przez ten organ niezwłocznie po upływie terminu na jego wniesienie (art. 30 ust. 5e Prawa budowlanego).

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 30 ust. 2a Prawa budowlanego do zgłoszenia należy dołączyć:

- 1) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz;
- 2) odpowiednie szkice lub rysunki – w zależności od potrzeb;
- 3) pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko;
- 4) projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane w przypadku:
 - a) budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 9, 23 i 30, oraz
 - b) instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. e;
- 5) projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane, w przypadku budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 27 i 28.”

Projekt zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku budowy instalacji gazowej, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 9 i 30, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. e, powinien być uzgodniony pod względem ochrony przeciwpożarowej. W przypadku instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. e, stosuje się ponadto obowiązek zawiadomienia organów Państwowej Straży Pożarnej, o którym mowa w art. 56 ust. 1a. (art. 30 ust. 3 Prawa budowlanego). W przypadku zgłoszenia przebudowy drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, zgodnie z art. 30 ust. 4a Prawa budowlanego, oprócz spełnienia wymagań, o których mowa w art. 30 ust. 2 tej ustawy, należy dodatkowo przedłożyć wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 241 ust. 1 ustawie o drogach publicznych, a gdy zarządca drogi nie uwzględni wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, również uzasadnienie stanowiące załącznik do wyniku audytu, o którym mowa w art. 241 ust. 4 ww. ustawy. Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–4, należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1–4. Organ administracji architektoniczno-budowlanej po otrzymaniu zgłoszenia dokonuje jego sprawdzenia w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego (art. 30 ust. 4b Prawa budowlanego). Do zgłoszenia przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d, należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4. Organ administracji architektoniczno-budowlanej po otrzymaniu zgłoszenia dokonuje jego sprawdzenia w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ww. ustawy (art. 30 ust. 4c Prawa budowlanego).

Załącznik 6

Zgodnie z art. 21a ust. 2 Prawa budowlanego w planie, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, należy uwzględnić specyfikę następujących rodzajów robót budowlanych: 1) których charakter, organizacja lub miejsce prowadzenia stwarza szczególnie wysokie ryzyko powstania zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, a w szczególności przysypania ziemią lub upadku z wysokości; 2) przy prowadzeniu których występują działania substancji chemicznych lub czynników biologicznych zagrażających bezpieczeństwu i zdrowiu ludzi; 3) stwarzających

zagrożenie promieniowaniem jonizującym; 4) prowadzonych w pobliżu linii wysokiego napięcia lub czynnych linii komunikacyjnych; 5) stwarzających ryzyko utonięcia pracowników; 6) prowadzonych w studniach, pod ziemią i w tunelach; 7) wykonywanych przez kierujących pojazdami zasilanymi z linii napowietrznych; 8) wykonywanych w kesonach, z atmosferą wytwarzaną ze sprężonego powietrza; 9) wymagających użycia materiałów wybuchowych; 10) prowadzonych przy montażu i demontażu ciężkich elementów prefabrykowanych. Wymagania dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy wykonywaniu robót budowlanych określają odrębne przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 21a ust. 3 Prawa budowlanego). Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowy zakres i formę: a) informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, b) planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia - mając na uwadze specyfikę projektowanego obiektu budowlanego; 2) szczegółowy zakres rodzajów robót budowlanych, o których mowa w ust. 2, mając na uwadze stopień zagrożeń, jakie stwarzają poszczególne ich rodzaje (art. 21a ust. 4 Prawa budowlanego). Na podstawie powyższego upoważnienia minister infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. nr 120, poz. 1126).

Załącznik 7

Zgodnie z art. 22 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy:

- protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego; prowadzenie dokumentacji budowy;
- zapewnienie geodezyjnego wytyczenia obiektu oraz zorganizowanie budowy i kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, oraz przepisami bezpieczeństwa i higieny pracy;
- koordynowanie realizacji zadań zapobiegających zagrożeniom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia: przy opracowywaniu technicznych lub organizacyjnych założeń planowanych robót budowlanych lub ich poszczególnych etapów, które mają być prowadzone jednocześnie lub kolejno, przy planowaniu czasu wymaganego do zakończenia robót budowlanych lub ich poszczególnych etapów; koordynowanie działań zapewniających przestrzeganie podczas wykonywania robót budowlanych zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w przepisach, o których mowa w art. 21a ust. 3 Prawa budowlanego, oraz w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- wprowadzanie niezbędnych zmian w informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, oraz w planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wynikających z postępu wykonywanych robót budowlanych; podejmowanie niezbędnych działań uniemożliwiających wstęp na budowę osobom nieupoważnionym; zapewnienie przy wykonywaniu robót budowlanych stosowania wyrobów, zgodnie z przepisem art. 10 Prawa budowlanego;

- wstrzymanie robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości powstania zagrożenia oraz bezzwłoczne zawiadomienie o tym właściwego organu nadzoru budowlanego;
- zawiadomienie inwestora o wpisie do dziennika budowy dotyczącym wstrzymania robót budowlanych z powodu wykonywania ich niezgodnie z projektem;
- realizacja zaleceń wpisanych do dziennika budowy;
- zgłaszanie inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających oraz zapewnienie dokonania wymaganych przepisami lub ustalonych w umowie prób i sprawdzeń instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych przed zgłoszeniem obiektu budowlanego do odbioru;
- przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego;
- zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad, a także przekazanie inwestorowi oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Zgodnie zaś z treścią art. 21 Prawa budowlanego kierownik budowy ma prawo występowania do inwestora o zmiany w rozwiązaniach projektowych, jeżeli są one uzasadnione koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych lub usprawnienia procesu budowy oraz ustosunkowania się w dzienniku budowy do zaleceń w nim zawartych.

Załącznik 8

Zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. W postanowieniu tym organ nadzoru budowlanego w razie konieczności może użyć odpowiednich środków zabezpieczających (nakaz zabezpieczenia obiektu budowlanego lub terenu budowy, nakaz usunięcia stanu zagrożenia). Ponadto informuje się również inwestora o możliwości złożenia wniosku o legalizację realizowanego obiektu oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej celem zalegalizowania budowy (w tym o zasadach jej obliczania) – art. 48 ust. 2 i 3. Następnie inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może w ciągu 30 dni od otrzymania postanowienia złożyć wniosek o legalizację (art. 48a ust. 1). Jeżeli wniosek ten nie zostanie złożony, wówczas organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz rozbiórki (art. 49e pkt 1). Taki sam skutek ma wycofanie wniosku, co może nastąpić praktycznie na całym etapie procedury legalizacyjnej (art. 49e pkt 2 w związku z art. 48a ust. 2). Jeżeli jednak inwestor (właściciel lub zarządca) złoży wniosek o legalizację, właściwy organ nadzoru budowlanego w ramach prowadzonego postępowania wdraża procedurę legalizacyjną.

Procedura legalizacyjna rozpoczyna się od wydania postanowienia, w którym nakłada się obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia (art. 48b ust. 1). Inwestor będzie musiał przedłożyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Prawa budowlanego, dwa egzemplarze projektu technicznego, a także zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania

przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej (art. 48b ust. 2) W sytuacji natomiast obiektu budowlanego realizowanego bez zgłoszenia inwestor będzie musiał przedłożyć oprócz ww. zaświadczenia także oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 oraz projekt zagospodarowania działki lub terenu (art. 48b ust. 3). Nieprzedłożenie dokumentacji legalizacyjnej w określonym terminie skutkuje rozbiórką (art. 49e pkt 3). Przedłożenie dokumentów legalizacyjnych powoduje, że organ nadzoru budowlanego sprawdza ich kompletność oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami Prawa budowlanego, w tym zgodność z przepisami techniczno-budowlanymi. Przy czym, jeżeli budowa została już zakończona, bada zgodność z przepisami obowiązującymi w chwili zakończenia budowy (art. 49 ust. 1). W przypadku stwierdzenia przez organ nieprawidłowości w przedłożonych dokumentach legalizacyjnych, na podstawie art. 49 ust. 1a ustawy wydane zostanie postanowienie zobowiązujące do ich usunięcia w wyznaczonym terminie. Stwierdzenie nieprawidłowości może nastąpić wyłącznie w zakresie tego, co zostało wprost wymienione w art. 49 ust. 1 ustawy. Nieusunięcie nieprawidłowości w terminie także skutkuje nakazem rozbiórki (art. 49e pkt 4). Jeżeli organ nadzoru budowlanego nie stwierdził nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji legalizacyjnej (lub gdy inwestor usunął nieprawidłowości), nakłada obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 2a). Przy czym na postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej przysługuje zażalenie (art. 49 ust. 2b).

Legalizacja samowoli budowlanej następuje po uiszczeniu opłaty legalizacyjnej. Wówczas właściwy organ nadzoru budowlanego zatwierdza projekt budowlany albo projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz – jeżeli budowa nie została zakończona – zezwala na jej wznowienie (art. 49 ust. 4). Należy jednak zaznaczyć, że decyzje, o których mowa w ust. 4, mogą być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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, w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska (art. 49 ust. 4a). Jednakże legalizacja samowoli budowlanej nie zwalnia z obowiązku stosowania norm dotyczących zakończenia budowy, w tym z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie (art. 49 ust. 5). Nieuiszczenie opłaty legalizacyjnej skutkuje rozbiórką (art. 49e pkt 5). Sposób ustalania oraz wysokość opłat legalizacyjnych nie uległa zmianie. Ze względu na połączenie ww. procedur dotyczących samowoli budowlanej zmieniły się tylko jednostki redakcyjne. Spowodowało to konieczność uregulowania opłat legalizacyjnych w jednym przepisie tj. w art. 49d. Ze względu na przeniesienie kwestii dotychczas zawartych w art. 49b do przepisów art. 48–49e, konieczne stało się też uchylenie przedmiotowego przepisu.

Natomiast zmiana w zakresie art. 49c ust. 2 Prawa budowlanego wynikała z problemów dotyczących stosowania tego przepisu. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 49c ust. 2 obowiązującym przed nowelą z 13 lutego 2020 r. złożenie wniosku o odroczenie płatności lub rozłożenie na raty opłaty legalizacyjnej powodowało zawieszenie postępowania w sprawie samowoli budowlanej do dnia rozstrzygnięcia wniosku. Przy czym legalizacja mogła nastąpić dopiero po uiszczeniu przez inwestora całej opłaty legalizacyjnej. Powyższe rozwiązania prowadziły do sytuacji, w której po rozpatrzeniu przez organ podatkowy powyższego wniosku, np. przy rozłożeniu opłaty na 12 miesięcy, organ nadzoru budowlanego był zobligowany do podjęcia postępowania, a następnie był bezczynny aż do upływu terminu na spłatę. Zdaniem

ustawodawcy zasadnym było więc, aby postępowanie mogło być zawieszono do czasu wniesienia całej opłaty (jeżeli rozłożono ją na raty lub odroczone termin płatności), a nie do rozpatrzenia wniosku przez organ podatkowy.

W dodanym art. 49d znalazły się regulacje pozwalające ustalić wysokość opłaty legalizacyjnej dla obiektów budowlanych wykonywanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, jak i tych wymagających dokonania zgłoszenia (albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia). Przesłanki do wydania decyzji o nakazie rozbiórki (wydawanej w ramach powyżej opisanego postępowania) zostały zgrupowane w jednej jednostce redakcyjnej, tj. w art. 49e. Zgodnie z tym przepisem organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części w przypadku:

- 1) niezłożenia wniosku o legalizację budowy w terminie,
- 2) wycofania wniosku o legalizację budowy,
- 3) nieprzedłożenia, w wyznaczonym terminie, dokumentów legalizacyjnych,
- 4) niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia o usunięciu nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych,
- 5) nieuiszczenia opłaty legalizacyjnej w terminie,
- 6) kontynuowania budowy mimo postanowienia o wstrzymaniu budowy.

Przepisami art. 49f–49i ustawodawca wprowadził do ustawy Prawa budowlanego regulacje dotyczące, tzw. uproszczonego postępowania legalizacyjnego, które odnosi się do starych samowoli budowlanych, których realizacja została zakończona przynajmniej 20 lat temu. Dlatego też w przypadku stwierdzenia budowy obiektu budowlanego lub jego części: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia – jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne (art. 49f ust. 1). W przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2, uproszczone postępowanie legalizacyjne, o którym mowa w ust. 1, prowadzi się na żądanie właściciela lub zarządcy tego obiektu budowlanego (art. 49f ust. 2). W sytuacji stwierdzenia stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, bezzwłocznie: zabezpieczenie obiektu budowlanego lub jego części oraz usunięcie stanu zagrożenia (art. 49f ust. 3 i 4). Zgodnie z treścią art. 49g ust. 1–3 Prawa budowlanego w ramach uproszczonego postępowania legalizacyjnego organ nadzoru nakłada, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia jego doręczenia. Do dokumentów legalizacyjnych, o których mowa w ust. 1, należą:

- 1) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2;
- 2) geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektu budowlanego;
- 3) ekspertyza techniczna, sporządzona przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazująca, czy stan techniczny obiektu budowlanego:
 - a) nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz
 - b) pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania.

W trakcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego organ nadzoru budowlanego sprawdza: kompletność dokumentów legalizacyjnych oraz czy z ekspertyzy technicznej, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3, wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie

obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. W przypadku stwierdzenia niekompletności dokumentów legalizacyjnych organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o obowiązku usunięcia niekompletności w wyznaczonym terminie (art. 49h ust. 1 i 2). Zgodnie z brzmieniem art. 49i ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego, w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym wydaje:

1) decyzję o legalizacji, w przypadku gdy dokumenty legalizacyjne są kompletne lub ich niekompletność została usunięta zgodnie z postanowieniem, o którym mowa w art. 49h ust. 2, oraz z ekspertyzy technicznej, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3, wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania;

2) decyzję o nakazie rozbiórki, w przypadku nieprzedłożenia dokumentów legalizacyjnych w wyznaczonym terminie wskazanym w postanowieniu, o którym mowa w art. 49g ust. 1, niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w art. 49h ust. 2, gdy z ekspertyzy technicznej, o której mowa w art. 49g ust. 2 pkt 3, wynika, że stan techniczny obiektu budowlanego stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub nie pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Decyzja o legalizacji stanowi podstawę użytkowania obiektu budowlanego (art. 49i ust. 2).

Załącznik 9

Zgodnie z brzmieniem art. 57 ust. 1 pkt 1-8 Prawa budowlanego w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją z dnia 13 lutego 2020 r. do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć: oryginał dziennika budowy; oświadczenie kierownika budowy, w którym potwierdza on zgodność wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami i o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także - w razie korzystania - drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu; oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu budowlanego jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania; protokoły badań oraz sprawdzeń; dokumentację geodezyjną, zawierającą wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz informację o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu, sporządzoną przez osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii oraz posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe; potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy; zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 37i ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ile jest wymagane; a także w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej: wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie zaś z 57 ust. 1a Prawa budowlanego w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego lub budynku z częścią mieszkalną, w oświadczeniu, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a, zamieszcza się informację o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia, o którym mowa w art. 34 ust. 6 pkt 1 - obecnie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i

Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych. Przy czym, w razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót, do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego zgodnie z art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby, także uzupełniający opis. W takim przypadku oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz warunkami pozwolenia na budowę i przepisami powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli taki został ustanowiony. W myśl art. 57 ust. 3 w zw. z art. 56 ust. 1a Prawa budowlanego w sytuacji, gdy projekt budowlany obiektu budowlanego nieobjętego wymogiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie wymagał uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej lub wymagań higienicznych, czy też zdrowotnych inwestor powinien zawiadomić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, w pierwszej kolejności organy: Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Straży Pożarnej. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym. Przy czym, niezajęcie stanowiska przez te organy, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag (art. 56 ust. 2 Prawa budowlanego).

Należy zaznaczyć, że w wyniku wejścia w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. w art. 57 ust. 1 wprowadzono obowiązek dołączenia projektu technicznego do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Zmiana ta wynika z wprowadzonych zmian dotyczących zakresu i formy projektu budowlanego. W zakresie art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego wskazano także, jakie protokoły badań i sprawdzeń mają być dołączane do ww. zawiadomienia lub wniosku. Są to protokoły potwierdzające prawidłowość działania przyłączy i instalacji, które zapewnią użytkowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, oraz protokołów badania urządzenia technicznego wynikający z ustawy o dozorze technicznym (w przypadku, gdy jest on wymagany). Poza tym do listy dokumentów załączanych do ww. zawiadomienia lub wniosku włączono decyzję zezwalającą na eksploatację danego urządzenia technicznego wydawaną przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego, którą inwestorzy zwyczajowo składali do nadzoru budowlanego. Zgodnie z treścią dodanego w art. 57 ust. 1b w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego jednorodzinne inwestor nie musi przedkładać do organu nadzoru budowlanego oryginału dziennika budowy, protokołów badań i sprawdzeń (z wyjątkiem protokołu badania szczelności instalacji gazowej) oraz potwierdzeń odbioru wykonanych przyłączy.

Załącznik 10

Zgodnie z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na niego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczany do jednej z następujących kategorii obiektów budowlanych: V, IX–XVI, XVII – z wyjątkiem warsztatów rzemieślniczych, stacji obsługi pojazdów, myjni samochodowych i garaży do pięciu stanowisk włącznie, XVIII – z wyjątkiem obiektów magazynowych: budynków składowych, chłodni, hangarów i wiat, a także budynków kolejowych: nastawni, podstacji trakcyjnych, lokomotywowni, wagonowni, strażnic przejazdowych, myjni taboru kolejowego, XX, XXII –

z wyjątkiem placów składowych, postojowych i parkingów, XXIV – z wyjątkiem stawów rybnych, XXVII – z wyjątkiem jazów, wałów przeciwpowodziowych, opasek i ostróg brzegowych oraz rowów melioracyjnych, XXVIII–XXX – określonych w załączniku do ustawy Prawo budowlane.

Bibliografia

Akty prawne:

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzenia do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady EWG 89/106/EWG, Dz. Urz. UE L 88 z 4 kwietnia 2011 r. ze zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1994 r. nr 69, poz. 414 ze zm. t.j. z 2016 r. poz. 1202 ze zm.

Ustawa dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz. U. z 1999 r. nr 41, poz. 412 ze zm.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2004 r. nr 92, poz. 880 ze zm.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2004 r. nr 93, poz. 888.

Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2000 r. nr 71, poz. 838 ze zm.

Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. z 2003 r. nr 153, poz. 1502 ze zm.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 718.

Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2007 r. nr 16, poz. 94 ze zm.

Ustawa z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, Dz. U. z 2001 r. nr 3 poz. 18 ze zm.

Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz. U. z 2002 r. nr 130, poz. 1112.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 993 ze zm.

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 471.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 1960 r. nr 30, poz. 168, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 256.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1465 ze zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych, Dz. U. z 2014 r. poz. 883 ze zm.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 101.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz. U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019 ze zm.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz.U. z 2019 r. poz. 1696.

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, Dz.U. z 2004 r. nr 68 poz. 622, ze zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r. poz. 1566, ze zm.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 443.

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, Dz. U. z 1966 r. nr 14, poz. 87.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2004 r. nr 204, poz. 2086 ze zm., Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 53, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568, ze zm.

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U. z 2020 r. poz. 1041.

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, Dz.U. z 1974 r. nr 38, poz. 229.

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz. U. z 1974 r. nr 38, poz. 230 ze zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001 r. nr 62, poz. 627 ze zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, z 2019 r. poz. 60, 235.

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 498.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 1991 r. nr 101 poz. 444, ze zm.

Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 1994 r. nr 10 poz. 90.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. z 2006 r. nr 100, poz. 696 ze zm.

Ustawa 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, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 1961 r., nr 7, poz. 46 ze zm.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. nr 89, poz. 414.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2015 r. poz. 196, 1272 i 1505.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2020 r. poz. 802.

Ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, Dz. U. z 2005 r. nr 167, poz. 1399 ze zm.

Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568 ze zm.

Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych, Dz. U. z 2002 r. nr 99, poz. 896.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne, Dz.U. z 2015 r. poz. 680.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, Dz. U. z 1959 r. nr 52, poz. 315.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych, Dz.U. z 2006 r. nr 206, poz. 216 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 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, Dz. U. z 2014 r. poz. 1853 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, Dz. U. z 2013 r. poz. 640.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie, Dz. U. z 2015 r. poz. 1744 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie, Dz.U. z 2011 r. nr 144, poz. 859.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków technicznych, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, Dz. U. z 2003 r. nr 130, poz. 1192 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie systemów oceny zgodności, wymagań, jakie powinny spełniać notyfikowane jednostki uczestniczące w ocenie zgodności, oraz sposobu oznaczania wyrobów budowlanych oznakowaniem CE, Dz. U. z 2004 r. nr 195, poz. 2011.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 października 2004 r. w sprawie europejskich aprobat technicznych oraz polskich jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania, Dz. U. z 2004 r. nr 237, poz. 2375.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych, Dz. U. z 2002 r. nr 12, poz. 116 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1126.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie, Dz. U. z 2005 r. nr 219, poz. 1864 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową, Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1135.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa i ich usytuowanie, Dz. U. z 2017 r. poz. 711.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe i ich usytuowanie, Dz. U. z 2001 r. nr 132, poz. 1479 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie, Dz. U. z 2014 r. poz. 81.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz.U. z 1999 r. nr 74, poz. 836 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz.U z 1999 r. nr 74, poz. 836.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, Dz. U. z 2006 r. nr 58, poz. 405 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, Dz. U. z 2007 r. nr 86, poz. 579.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów, Dz. U. z 2013 r. poz. 523.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, Dz. U. z 1998 r. nr 151, poz. 987 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie, Dz. U. z 1998 r. nr 101, poz. 645.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie, Dz. U. z 2000 r. nr 63, poz. 735 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dla lotnisk cywilnych, Dz. U. z 1998 r. nr 130, poz. 859 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, Dz.U. z 2012 r. poz. 462.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz.U. z 1928 r. nr 23, poz. 202.

Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 27 lipca 1961 r. w sprawie państwowego nadzoru budowlanego nad budową, rozbiórką i utrzymaniem obiektów budowlanych budownictwa powszechnego, Dz. U. z 1961 r. nr 38, poz. 197 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda, Dz.U. z 2010 r. nr 235, poz. 1539.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. z 2001 r. nr 38, poz. 454.

Rozporządzenie wykonawcze Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, Dz. U. z 1975 r. nr 8, poz. 48.

Rozporządzenie z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, Dz. U. z 2012 r. poz. 463.

Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 1939 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz. U. z 1939 r. nr 34, poz. 216 ze zm.

Orzecznictwo:

Wyrok SN z dnia 10 lutego 2004 r., IV CSK 454/02, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2531/16, CBOSA.

Wyrok NSA (przed reformą) z 1 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 536/97, CBOSA.

Wyrok NSA 21 maja 2015 r. II OSK 2562/13.

Wyrok NSA 28 kwietnia 2009 r. II OSK 12/08; 26 lutego 2013 r. II OSK 2011/11; 22 stycznia 2015 r. II OSK 1504/13.

Wyrok NSA 3 lipca 2019 r., II OSK 2146/17, CBOSA.

Wyrok NSA 5 stycznia 2016 r. II OSK 1062/14.

Wyrok NSA 9 stycznia 2009 r. II OSK 1748/07.

Wyrok NSA dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1604/13, CBOSA.

Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy w Łodzi z dnia 10 marca 2000 r., sygn. II SA/ Łd 183/97, Legalis.

Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2003 r., sygn. akt SA/Bd 372/03, CBOSA.

Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. akt II S.A./Ka 825/00, LEX nr 280347.

Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 4 czerwca 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1863/2001, Lex Polonica nr 2271472.

Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Kr 763/99, Lex Polonica nr 2271308.

Wyrok NSA oz. w Białymstoku z dnia 8 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Bk 1157/02, CBOSA.

Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA/Gd 2020/99, CBOSA.

Wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 31 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/KA 2207/00, Legalis.

Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 1 października 2002 r., sygn. akt II SA/Łd 2390/98, CBOSA.

Wyrok NSA oz. w Warszawie z dnia 18 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 244/97, CBOSA.

Wyrok NSA w Warszawie (przed reformą) z 16 października 1998 r. sygn. akt IV SA 1789/96, LEX nr 43758.

Wyrok NSA w Warszawie przed reformą z dnia 19 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 2543/98, Lex nr 48643.

Wyrok NSA z 11 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1005/09, CBOSA.

Wyrok NSA z 13 marca 2013 r., sygn. akt. II OSK 2503/12, CBOSA.

Wyrok NSA z 14. 2009 r., sygn. akt II OSK 1138/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 15 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1082/05, Lex nr 320883.

Wyrok NSA z 16 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 339/06, LEX nr 339467.

Wyrok NSA z 16 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 304/10, CBOSA.

Wyrok NSA z 16 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 410/09, CBOSA.

Wyrok NSA z 20 października 2011 r., sygn. II OSK 1479/10.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1879/07, CBOSA.

Wyrok NSA z 21 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1602/04, CBOSA.

Wyrok NSA z 22 czerwca 2001 r., sygn. akt II SA/Kr 1430/98, Palestra 2002, nr 9-10, poz. 197.

Wyrok NSA z 22 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2266/13, wyrok NSA z 16 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3101/14.

Wyrok NSA z 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 699/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1236/10, CBOSA.

Wyrok NSA z 24 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 626/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2380/10, CBOSA.

Wyrok NSA z 24 marca 2000 r. sygn. akt IV SA 1940/99, 14 maja 2003 r. sygn. akt II SA/Kr 1719/99, z 25 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 905/07, 17 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1714/08, z 26 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 529/11, 5 lipca 2012 r. sygn. akt II OSK 683/11.

Wyrok NSA z 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1277/08; wyrok NSA z 14 września 2006 r., sygn. akt II OSK 1090/05; wyrok NSA z 28 czerwca 2013 r., II OSK 551/12, CBOSA.

Wyrok NSA z 25 września 2018 r. sygn. akt II OSK 2352/16.

Wyrok NSA z 25 czerwca 2010, sygn. akt II OSK 1273/09.

Wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11, LEX nr 1217437.

Wyrok NSA z 26 września 2002 r., sygn. akt III SA 659/01, CBOSA.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 1015/18, CBOSA.

Wyrok NSA z 29 listopada 1985 r., sygn. akt II SA 1575/85, MoP – ZT 2000, nr 4.

Wyrok NSA z 30 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1366/11, CBOSA.

Wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II OSK 736/19.

Wyrok NSA z 6 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1505/09, LEX nr 746592.

Wyrok NSA z 7 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 705/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 8 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 302/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 9 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1321/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 906/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., sygn. akt IV SA 2085/98, LEX 55752.

Wyrok NSA z dnia 1 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2444/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1471/08, Lexis.pl nr 2272740.

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 1269/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 2887/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 287/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 luty 2011 r., sygn. akt II OSK 286/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r. sygn. akt I OSK 1289/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 289/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1664/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., II OSK 1453/11; z 7dnia lutego 2013 r., II OSK 1871/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 673/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn.. akt I OSK 707/06, LEX nr 325275.

Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 713/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2179, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2001 r., SA/Rz 1438/01, LEX nr 1275514.

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

Wyrok NSA z dnia 12 luty 2009 r., sygn. akt II OSK 210/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 812/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2111/14.

Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2365/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt II OSK 629/07.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 94/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 94/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt IV SA 2176/01, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 837/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1532/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 228/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2180/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2003r., sygn. akt IV SA 456-458/2002, LexPolonica.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., II OSK 1586/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 20/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2033/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1130/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1914/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., II OSK 146/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 146/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r. sygn. akt II OSK 1182/10.

Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2375/10.

Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 1927/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2007 r., II OSK 1510/06, LEX nr 347969.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. II OSK 462/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 338/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 634/05, LEX nr 198327.

Wyrok NSA z dnia 15 października 1998 r., sygn. akt IV SA 1876/96, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1446/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 666/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 338/05, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1985 r., sygn. SA/Wr 93/85, OSP 1986/9/177.

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2465/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 737/20, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1632/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt II OSK 1695/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1130/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2766/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 184/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 878/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2544/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2544/16.

Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1499/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt II OSK 930/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 460/07, LEX nr 469443.

Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 896/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 795/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 694/10 - wszystkie CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1201/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 850/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 2164/97, LexPolonica nr 2089170.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2403/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1974/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 720/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt. II OSK 838/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 2 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1289/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1573/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 780/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn.. akt II OSK 1479/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SA 90/97, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 20 września 2013 r., II OSK 986/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 października 2019 r., sygn. akt II OSK 203/18.

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1183/08, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1863/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 452/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1951/08, LEX nr 581004.

Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 370/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1381/05, LEX 193984.

Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 490/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1350/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r., II OSK 616/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 659/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2148/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1234/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1216/09.

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1255/09.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r. sygn. akt II OSK 1879/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98, Lex nr 47969.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1868/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1194/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt II OSK 923/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 206/06, LEX nr 344079.

Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 225/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1668/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1981 r., sygn. akt SA 908/81, ONSA 1981 nr 1 poz. 64.

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1035/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 905/07, LEX nr 485010.

Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1591/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1660/04, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1257/05, LEX nr 289253.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1241/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1241/06, Lex nr 374699.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r. sygn. akt II OSK 72/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 1613/11.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 516/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2007 r. sygn. akt II OSK 1099/06.

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1819/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. II OSK 2016/11.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2011/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2895/14, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1773/13.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 230/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2007 r., sygn. akt II OSK 239/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2140/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2015r., sygn. akt II OSK 1620/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1290/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2012 r. II OSK 2322/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt IV SA 2147/00, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1009/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2433/10.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt II FSK 1781/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt. II OSK 208/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2012 r., II OSK 1375/11 i z 19 maja 2016 r. II OSK 2214/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1039/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 397/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 282/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., II OSK 1257/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt II OSK 1174/07, LEX nr 514005.

Wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1174/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1311/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1891/08, LEX nr 580971.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1204/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OSK 577/06.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 755/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 989/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 1999 r. sygn. akt IV SA 690/97, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2019 r. sygn. akt II OSK 345/19, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1924/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 861/06, dostępne w CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV SA 2627/01, LEX nr 1694097.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1268/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 999/06, LEX nr 366267.

Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 583/12.

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1146/93, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 942/05, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2003 r., sygn. akt IV SA 1131/02, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 5 marca 1993 r., sygn. IV SA 1215/92, Lex Polonica nr 297940, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1994/1 poz. 35.

Wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2413/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 5 września 1989 r., sygn. IV SA 437/89, Lex Polonica nr 299378.

Wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/19, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1437/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 573/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 maja 2011r. II OSK 783/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 158/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2009 r., II OSK 307/08, LEX nr 530044.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2426/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1505/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1648/06, Lex 425329.

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1442/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 7 maja 2014 r., sygn. II OSK 1854/13 i wyrok NSA z dnia 25 października 2016 r., sygn. II OSK 2484/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 481/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., II OSK 44/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 515/08, LEX nr 558403.

Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2007 r. sygn. akt II OSK 306/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 457/06, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1252/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2379/11.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2005 r. sygn. akt II OSK 179/05, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1724/14, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1748/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia z 23 lutego 2011 r., sygn. II OSK 348/10.

Wyrok NSA z dnia z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1201/09, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia: 25 września 2007 r. II OSK 1241/06.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2010 r., II OSK 774/09; z dnia 26.01.2012 r., II OSK 1398/10.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2013 r., II OSK 1994/11, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2005 r. OSK 1865/04.

Wyrok NSA z dnia 7 marca 2008 r. II OSK 177/07, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 719/09 II OSK 2589/11.

Wyrok NSA z 10 stycznia 2003 r., SA/Rz 1345/02, LEX nr 1275510; z 4 sierpnia 1999 r., IV SA 658/95, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1434/10.

Wyrok NSA z dnia 15 października 2009 r., II OSK 1581/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 16 września 2009 r., II OSK 1376/08, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt, II OSK 531/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1354/17, CBOSA.

Wyrok NSA: z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2209/14, CBOSA.

Wyrok NSA: z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt II OSK 131/16, CBOSA.

Wyrok NSA: z dnia 27 września 2012r., II OSK 1014/11, CBOSA.

Wyrok NSA: z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 126/18, CBOSA.

Wyrok NSA: z dnia 28 marca 2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 12.

Wyrok SA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 614/11, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 lutego 2008 r., sygn. akt VI ACa 356/07, LEX nr 1641119.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. akt I CKN 497/01, LEX nr 121698.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2013 r., sygn. akt II PK 438/13, LEX nr 140888.i powołane tam orzecznictwo.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1987 r., sygn. akt III CRN 53/87, OSPiKA 1988, nr 7 – 8, poz. 173, s. 339.

Wyrok SN z 14 kwietnia 1965 r., sygn. akt I PR 88/65, OSNCP 1966, nr 2, poz. 23.

Wyrok SN z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08 Lex nr 484726.

Wyrok SN z 18 czerwca 1998 r., sygn. akt II CKU 6/98, Prok. i Pr. 1999, nr 1(32).

Wyrok SN z 4 lipca 1969 r., sygn. akt III CRN 462/68, OSPiKA 1970, z. 7-8, poz. 157.

Wyrok SN z 9 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08, www.sn.pl/orzecznictwo.

Wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. akt I CKN 497/01, LEX nr 121698.

Wyrok SN z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CSK 454/02.

Wyrok SN z dnia 12 lutego 1997 r., sygn. akt III RN 94/96; OSNAPiUS 1997, nr 19, poz. 366.

Wyrok SN z dnia 13 marca 2008 r., III CSK 284/07, OSNC-ZD 2008, nr D, poz. 127.

Wyrok SN z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt III CSK 284/07, Lex nr 380931.

Wyrok SN z dnia 15 lipca 1998 r., sygn. akt II UKN 129/98, OSNP 1999, nr 13, poz. 437.

Wyrok SN z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. akt II CSK 347/07, Lex nr 345525.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 452/06, OSNC-ZD 2008, nr A, poz. 20.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 452/06, OSNC-ZD 2008, nr A, poz. 20.

Wyrok SN z dnia 19 maja 2004 r., sygn. akt III CK 496/02; Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 63/07, Lex nr 485880.

Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 63/07, z dnia 15 listopada 2007 r., II CSK 347/07.

Wyrok SN z dnia 22 listopada 1985 r., sygn, akt II CR 149/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 162.

Wyrok SN z dnia 3 czerwca 1983 r., III CRN 100/83, OSNCP 1984, nr 1, poz. 10.

Wyrok SN z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 169/08, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok SN z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II CSK 169/08, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r. sygn. akt III ARN 73/95, CBOSA.

Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V CK 702/04, Lex nr 402284.

Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2005 r., sygn. akt V CK 702/04, Prawo Spółek 2007, nr 4.

Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08, LEX nr 508833.

Wyrok SN z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 726/14, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego.

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, www.trybunal.gov.pl; Komentarz Lex Polonica nr 3916025.

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09.

Wyrok TK z dnia 5 maja 2009 r., sygn. akt P 64/07, OTK-A 2009/5/64.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 75.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2010 r., K 5/10, OTK-A 2010, nr 9, poz. 106.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., P 14/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 22.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 września 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 258/17, LEX nr 2364461.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2010 ., sygn. akt II SA/Bk 66/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2013 r sygn. akt II SA/Bk 475/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 443/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 443/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 października 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 521/06, LEX nr 275573.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SA/Bk 294/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 262/07, LEX nr 506790.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 546/12, CBOSA.
(vide wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 listopada 2011 r., II SA/Bk 496/11, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2012 r., II SA/Po 1018/11 oraz wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, CBOSA).

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 799/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2011 r., II SA/Bk 726/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 623/18.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 694/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 896/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 maja 2011 r., sygn. II SA/Bk 96/11, LEX nr 863290.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Bd 948/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 811/07, LEX nr 533611.

Wyrok WSA w Gdańsku z 19 październik 2010 r., II SA/Gd 448/10, LEX nr 752506.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2013 r., II SA/Gd 58/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 394/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 października 2007 r., II SA/Gd 173/07, LEX nr 490238.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2009 r., sygn. II SA/Gd 98/2009, Lex Polonica nr 2456492.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 stycznia 2013 r., II SA/Gd 683/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 258/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 367/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 514/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 699/15.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 177/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/GI 1383/10.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/GI 922/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II SA/GI 50/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 482/08, LEX 461649.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II SA/GI 672/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/GI 705/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 października 2008 r., II SA/GI 297/08.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 491/10.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 734/19.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II SAB/Go 24/08.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II SAB/Go 24/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Go 731/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 305/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 192/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 23 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 192/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 708/09, LEX nr 600140.

Wyrok WSA w Krakowie z 16 września 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 552/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 28 marca 2011r., sygn. II SA/Kr 172/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 530/16, LEX nr 2085196.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1188/07, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1188/07, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 541/09.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Kr 541/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1749/11, LEX 1113943.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 480/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 896/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 356/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2008 r., II SA/Kr 922/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 333/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 237/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 18 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 564/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 459/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 590/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 269/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 210/19, LEX nr 2685137.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 marca 2011 r., sygn. akt II są/Lu 839/2010, Lex Polonica nr 2538071.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 102/03, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA/Lu 102/03, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 71/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Lu 71/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 562/08.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 219/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 219/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2011 r., sygn.. akt II SA/Łd 1570/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 467/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 października 2010 r sygn. akt II SA/Łd 806/10, CBOSA.

Wyrok WSA w łodzi z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 865/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z 11 września 2009 r., II SA/Ol 702/09, niepublikowane.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 781/08, LEX nr 523879.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 779/09, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 148/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 874/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu 7 kwietnia 2009 r., II SA/Op 43/09.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 11 października 2007 r., sygn. II SA/Op 201/2007, Lex Polonica nr 1934289.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Op 56/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Op 213/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Op 219/2008, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 23 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Op 270/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Op 153/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt II SA/Op 153/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 489/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 109/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 9 grudnia 2008r., sygn. akt II SA/Op 216/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 czerwca 2010 r., II SA/Op 280/10.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Po 611/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II SA/Po 218/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 7 dnia kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 123/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/Po 299/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 242/07, LEX nr 510941.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Po 534/18, LEX nr 2664551.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 830/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 636/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 435/19, LEX nr 2772503.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1135/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 631/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 roku, sygn. akt IV SA/Po 1017/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 674/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 kwietnia 2011 r., II SA/Rz 1199/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 477/08, Lexis.pl nr 2059987.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r., II SA/Rz 1018/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 grudnia 2013 r., II SA/Rz 1018/13, CBOSA; Zob. szerz. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2008 r., II SA/Po 611/08, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2011 r., II OSK 1140/10, CBOSA. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSN 1994, Nr 9, poz. 181.

Wyrok WSA w Szczecinie z 18 czerwca 2009 r. sygn. akt II SA/Sz 181/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 499/18, CBOSA.

Wyrok WSA w W. z dnia 12 stycznia 2010 r., VII SA/Wa 1165/09.

Wyrok WSA w W. z dnia 18 marca 2010 r., VII SA/Wa 2382/09.

Wyrok WSA w W. z dnia 18 maja 2010 r., VII SA/Wa 2337/09.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 321/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 listopada 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 540/08.

Wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2009 r., IV SA/Wa 1704/08, LEX nr 562887.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 608/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 1505/05, LEX 189793.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2194/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 754/09 (Lex nr 583646).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1590/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2441/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 2164/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1410/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1883/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1481/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 112/05, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 163/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 1223/07, Lexis.pl nr 1963075.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1005/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1005/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 523/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA 2055/03, LEX nr 728412.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2017 r., sygn. akt VII Sa/Wa 2434/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1235/06, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 479/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 192/07, LEX nr 489584.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 1750/07, Lex 499943.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 1621/04, LEX nr 842398.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 476/2005, LEX nr 179074.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1711/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2218/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 456/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1662/06, LEX 302419.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 789/04, LEX nr 179108.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 911/2005, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r., VII SA/Wa 213/12, LEX nr 1225811.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1435/12, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu 29 czerwca 2009 r., II SA/Wr 217/09.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 494/15, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 października 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 304/09, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 434/08, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 433/08, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 480/17.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 93/12, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 670/10, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2009 r., II SA/Wr 173/09.

Wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1161/05,.

Wyrok WSA z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1626/05, CBOSA.

Wyrok WSA z Rzeszowie z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 236/08, CBOSA.

Wyrok z dnia 10 lutego 2004 r., sygn. akt IV CSK 454/02, LEX nr 175937.

Wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2.

Wyrok z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 994/12, CBOSA.

Wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r., sygn. akt I CRN 188/92, OSNC 1993/5/90.

Wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r., sygn. akt I CRN 188/92, OSNC 1993/5/90.

Wyrok z dnia 2 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Kr 2588/00, OSP 2007, nr 7-8, poz. 79.

Wyrok z dnia 27 września 2006 r., sygn. akt II OSK 856/06, CBOSA.

Wyrok z dnia 7 kwietnia 1970 r., sygn. akt III CZP 17/70, OSPiK 1971, nr 9, poz. 169.

Wyroki NSA z dnia 5 września 2014 r., sygn. akt II OSK 189/13 oraz z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 978/13, CBOSA.

Wyroki NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1618/07.

Wyroki NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1618/07.

Wyroki NSA z dnia 9 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1534/08.

Zdanie odrębne do wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 1367/10, niepublikowane.

Uchwała Sądu Najwyższego z 13.08.2013 r., III CZP 21/13, OSNC 2014/1, poz. 1.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14, LEX nr 1532596.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 października 1997 r., sygn. akt OPS 3/97, CBOSA.

Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt II PZP 4/94, OSNAPUS 1994, nr 11, poz. 170;

Uchwała SN z 23 marca 1993 r., sygn. akt II PZP 1/93, OSNCP 1993, nr 12, poz. 211.

Uchwała SN z dnia 21 marca 1984 r., sygn. akt III CZP 4/84, OSP 1985, nr 6, poz. 104.

Uchwała SN z dnia 4 marca 1975 r., sygn. akt III CZP 89/74, OSN 1976, nr 1, poz. 7.

Uchwała SN z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt III CZP 74/14, LEX nr 1532596.

Postanowienie NSA z dnia 16 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 529/07.

Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2009 r., II OW 92/08, LEX nr 565936.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r. sygn. akt III UK 198/14, LEX nr 1790947.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2017, IV CSK 198/16.

Postanowienie SN z 21 maja 1999 r., sygn. akt III CKN 244/98, OSNC 1999, nr 12, poz. 210.

Postanowienie SN z 30 października 2003 r., sygn. akt IV CK 114/02, OSNC Nr 12/2004, poz. 201.

Postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., sygn. akt III CK 566/03, LEX nr 176104.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt IV CSK 34/12, Lex 1230155.

Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 marca 2012 r., sygn. akt II SAB/Łd 42/12, CBOSA.

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2009 r., II SA/Po 822/08, CBOSA.

Orzeczenie SN z dnia 28 września 1938 r., sygn. akt C .I. 1432/37, „Przegląd Notarialny” 1939, nr 2, s. 19.

Orzeczenie SN z dnia 4 listopada 1938 r., sygn. akt C. II 1625/37, „Przegląd Sądowy” 1938, poz. 503.

Druki zwarte i ciągle:

Adamiak B., Glosa do wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 1997 r. (II SA/Wr 1013/96), „OSP” 1998, nr 7-8.

Asman T. (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006.

Asman T., Niewiadomski Z. (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2009.

Babiel T. B., Wejście do sąsiada, „Rzeczpospolita” 2000, nr 172.

Balwicka-Szczyrba M., Karaszewski G., Sylwestrzak A., Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz, Warszawa 2014.

Banasiński C., Piontek E. (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009.

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009.

Bar L., Kodeks budowlany, Warszawa 1972.

Bar L., Pozwolenie budowlane jako instrument kształtowania stosunków społecznych, PUG 1969, nr 2.

- Bar L., Radziszewski E., Kodeks budowlany. Komentarz, Warszawa 1999.
- Białończyk W., Cieślik Z., Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane. LEX/el. 2005.
- Bielecki M., Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego, Warszawa 2009.
- Bieniek G., Rudnicki S., Nieruchomości, Problematyka prawna, Warszawa 2006.
- Bigo T., Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Błażewski M., Polski proces budowlany, Kraków 2014.
- Błażewski M., Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym, Kraków 2014.
- Błażewski M., Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne, Wrocław 2016.
- Bodziony B., Gniadzik P., Prawo budowlane z komentarzem wraz z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa – Jaktorów 2006.
- Buliński K., Filipowicz T., Problematyka odstąpienia od pozwolenia na budowę (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Proces inwestycji budowlanych, Warszawa 2015.
- Cherka M., Grecki W., Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym, Warszawa 2013.
- Cieślik Z., Komentarz do zmiany art. 48 ustawy – Prawo budowlane wprowadzonej przez Dz. U. z 2004 r. nr 93, poz. 888 (w:) W. Białończyk, Z. Cieślik, Prawo budowlane. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane, Komentarz do art. 5, Opublikowano LEX/el. 2005.
- Czachórski W., i in., Zobowiązania, Warszawa 2004.
- Deskiewicz B., Decyzja w przedmiocie niezbędności wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości a ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 9.
- Despot-Mładanowicz A. (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.
- Despot-Mładanowicz A. (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2014.
- Despot-Mładanowicz A., (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Prawo budowlane. Komentarz Warszawa 2016.
- Despot-Mładanowicz A., (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.
- Duda A. S., Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008.

- Duniewska Z., Zasada proporcjonalności (w:) M. Stahl, Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009.
- Duniewska Z. (w:) Z. Duniewska i in., Instytucje prawa administracyjnego (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 153-154.
- Dziczek R., Postępowania cywilne w sprawach dotyczących nieruchomości, Warszawa 2007.
- Dziwiński R., Ziemiński P., Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2005.
- Filipiak A. T., Komentarz do art. 347 (w:) A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. t. 2: Własność i inne prawa rzeczowe, LEX 2012.
- Florczak-Wątor M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Wolters Kluwer Polska 2019 (dalej: WKP), Komentarz do art. 8.
- Fronczak A., Udział osób trzecich (sąsiadów) w postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów budowlanych, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2015, nr 1.
- Fundowicz S., Dychotomiczny podział prawa, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gliniecki A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, WK 2016.
- Gładyszowski J., Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 KC, „Nowe Prawo” 1975, nr 3.
- Gniewek E. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2004, s. 445.
- Gniewek E., Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Zakamycze 2001.
- Gniewek E., Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny, Legalis.
- Gniewek E., Prawo rzeczowe, Warszawa 2012.
- Godlewski R. (w:) H. Kisilowska (red.), Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz, Warszawa 2010.
- Godlewski R., Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej, Komentarz, Warszawa 2008.
- Gołaczyński J., Prawo rzeczowe (w:) E. Gniewek (red.), System Prawa Prywatnego, Warszawa 2013.
- Hauser R. (w:) Z. Duniewska i in.: Instytucje prawa administracyjnego (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno – budowlanego, „Państwo i Prawo” 2015, nr 6.
- Ignatowicz J., Prawo rzeczowe, Warszawa 2012.

Izdebski H., Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.

Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002.

Jakimowicz W., Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012.

Jakimowicz W., Wykładowia w prawie administracyjnym, Kraków 2006.

Janiszewska-Kuropatwa E. (w:), Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane, Komentarz, Warszawa 2015.

Jaworski J., Komentarz do art. 93, Teza 8 (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015.

Jaworski J., Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym, Warszawa 2019.

Jędrzejewski S., Glosa do wyroku NSA z dnia 24 stycznia 1996 r. (IV SA 744-745/94), „OSP” 1997, nr 4, poz. 82, s. 201.

Jędrzejewski S., Nowe Prawo budowlane, Toruń 1995.

Jędrzejewski S., Prawo budowlane, Toruń 1981.

Jędrzejewski S., Prawo budowlane, Toruń 1998.

Jędrzejewski S., Proces budowlany zagadnienia administracyjno-prawne, Bydgoszcz 1995.

Jędrzejewski S., Uwagi na temat prawnej treści pozwolenia budowlanego, „PUG” 1969, nr 2.

Karpiuk M., Glosa do wyroku SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX/el. 2011.

Katner W. J., Glosa do wyroku SN z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92, „Palestra” 1994, nr 3-4.

Katner W. J., Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi, Warszawa 1982.

Kidyba A. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Własność i inne prawa rzeczowe, Lex 2012.

Kisielowska H., Sypniewski D., Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej, Warszawa 2010.

Kisielowska H., Sypniewski D., Prawo budowlane, Warszawa 2012.

Kmieciak Z., Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego, Warszawa 2000.

Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Własność i inne prawa rzeczowe, Lex 2012.

Korzeniewski W., Stosowanie Prawa budowlanego. Poradnik, Warszawa 2006.

Kosicki A. (w:) A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Prawo budowlane. Komentarz, LEX/el. 2019.

Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Problematyka postępowania naprawczego (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Proces inwestycji budowlanych, Warszawa 2015.

Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A., Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Proces inwestycji budowlanych, Warszawa 2015.

Kostka Z. (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.

Kostka Z., Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2007.

Kostka Z., Prawo budowlane. Komentarz, Gdańsk 2005.

Krasuski A., Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne, „PUG” 2003, nr 9.

Księżopolski B. (w:), B. Księżopolski, L. Martan, Prawo budowlane w zarysie, Warszawa – Wrocław 1984.

Kucharski K., Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2020.

Lang J. (w:) M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Prawo administracyjne, Warszawa 2008.

Laskowska M., Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.

Lemańska J., O czasowym ograniczeniu prawa własności celem wykonania prac budowlanych na nieruchomości sąsiedniej (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012.

Leoński Z. (w:), Z. Leoński, M. Szewczyk: Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1999.

Małysa-Sulińska K., Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012.

Matan A., Akt administracyjny "osobowo-rzeczowy": zagadnienia następstwa prawnego, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, R. 7/8.

Moskała J., Immisja jako dopuszczalna forma ingerencji w cudze prawo własności w prawie polskim w świetle orzecznictwa, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, nr 3.

Mzyk E. (w:), G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2007, s. 355.

Nadler J., (w:) E. Gniewek (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2004.

Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2009.

Niewiadomski Z. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2015.

- Nosek W. (w:) H. Kisilowska (red.), Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz, Warszawa 2010.
- Ostrowska A. (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.
- Ostrowska A. (w:) A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2012.
- Ostrowska A., Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę – uwagi na tle art. 36a Prawa budowlanego (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 541-542.
- Ostrowska A., Pozwolenie na budowę, Warszawa 2009.
- Piątek W. (w:), A. Gliniecki (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.
- Pietrzykowski K., Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1, Warszawa 2005, s. 498.
- Piszc A., Interesy konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, (w:) Rozważania nad problemami współczesnych społeczeństw demokratycznych, Płock 2010.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz J., Wygaśnięcie pozwolenia na budowę, LEX dla Samorządu Terytorialnego Plus.
- Plucińska-Filipowicz A., Zgłoszenie budowy: czym jest, a czym na pewno nie jest, „Rzeczpospolita” 2008, 24 czerwca.
- Radwanowicz-Wanczewska J. (w:) P. Suwaj i in., Prawo administracyjne. Ćwiczenia, Warszawa 2008.
- Radziszewski E., Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2005.
- Radziszewski E., Prawo budowlane. Przepisy i komentarz, Warszawa 2004.
- Romańska M., Środki ochrony właściciela przed szkodliwym oddziaływaniem na jego nieruchomość w związku z realizacją inwestycji budowlanej (wybrane zagadnienia), (w:) A. Doliwa, S. Prutis, Kryzys prawa administracyjnego? t. 3: Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, Warszawa 2012.
- Rudnicki S. (w:) Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz KC 2001, s. 143 i nast.
- Rudnicki S., Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 1996.
- Rudnicki S., Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001.
- Rudnicki S., Mienie (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 194-195.
- Rudnicki S., Prawo sąsiedzkie (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki: Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2009, s. 648.
- Safjan M., Pojęcie i systematyka prawa prywatnego (w:) M. Safjan (red.), System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2007.
- Serafin S., Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2006.

- Serafin S., Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym, Warszawa 2005.
- Serda J., Glosa do uchwały SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84, OSP 1985, z. 6.
- Serda J., Glosa do uchwały SN z dnia 21 marca 1984 r., III CZP 4/84.
- Serda J., Glosa do orzeczenia SN z dnia 21.3.1984 r., w sprawie III CZP 4/84, OSPiKA 1985, nr 6, poz. 104.
- Siegień J., Komentarz do art. 47 Prawa budowlanego [w:] Komentarz, Warszawa 2003.
- Siegień J., Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2000.
- Siegień J., Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2002.
- Siegień J., Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2003.
- Sikorski G., Komentarz do art. 347 (w:) J. Ciszewski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, LexisNexis 2014.
- Skowrońska-Kuśnierz E., Prawnorzeczowe formy ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, „Nowe Prawo” 1973, nr 5.
- Starościak J. (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), Stosunek administracyjnoprawny (w:) System Prawa Administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978.
- Stelmachowski A., Klauzule generalne w kodeksie cywilnym, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1.
- Szachułowicz J., Odpowiedzialność deliktowa przedsiębiorstw państwowych wprawianych w ruch za pomocą sił przyrody, Warszawa 1968.
- Szwajdler W. (w:) W. Szwajdler, T. Bąkowski: Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, Toruń 2004.
- Szwajdler W., Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym (w:) Księga jubileuszowa prof. dr. hab. S. Jędrzejewskiego, Toruń 2009.
- Szwajdler W., Prawa inwestora i osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym (z uwzględnieniem budowy autostrad), Toruń 1995.
- Szwajdler W., Prawo budowlane i inne teksty prawne, Warszawa 1996.
- Szydło W. (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2016.
- Tuleja P., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, „WKP” 2019, Komentarz do art. 9.
- Weiss I., Jurga R., Inwestycje budowlane. Poradnik prawniczy wraz z wzorami i tekstami aktów prawnych, Warszawa 1997.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo cywilne, Warszawa 2001.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2020, art. 122(a).
- Wyrzykowski M., Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.

Zachariasz I., Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, Warszawa 2016.

Zdyb M., Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, s. 211.

Zieliński A., Prawo do ochrony sądowej przed sądem powszechnym w razie uznania przez skład powiększony NSA, że ze względu na brak administracyjnego charakteru sprawy, do jej rozpoznania nie jest właściwy NSA. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2001 r., V SA 1991/01, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3, s. 111.

Netografia:

Janas, Art. 63. (w:) Kodeks cywilny. Komentarz. t. 1. Część ogólna (art. 1-125), [online], Wolters Kluwer Polska. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748165/545605> (dostęp: 26.09.2019).

Druk sejmowy nr 493 z 15 maja 2002 r. ([http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/493/\\$file/493](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/493/$file/493)); (dostęp: 02.01.2020).

<https://sjp.pwn.pl/sjp/zagospodarowac;2542353.html> (dostęp: 02.01.2020).

J. Turłukowski, Pozasądowe stwierdzenie treści testamentu (w:) Sporządzenie testamentu w praktyce [online], Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369208296/241769> (dostęp: 24.06.2019).

M. Bar, J. Jendrośka, Art. 11. (w:) Komentarz do 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 [online]. System Informacji Prawnej LEX. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587713526/510966> (dostęp: 24.06.2019).

Materiał z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z programem rządowym "Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca" /nr 30/ Biuletyn nr: 1193/IV z dnia 13.11.2002 r. Dostęp w Internecie: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr/NPR-30> (dostęp: 24.06.2019).

P. Janda, Rozdział III Pojęcie osoby trzeciej w postępowaniu upadłościowym (w:) Ochrona osób trzecich w postępowaniu upadłościowym obejmującym likwidację majątku upadłego przedsiębiorcy [online]. LEX. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369231068/201224> (dostęp: 24.06.2019).

R. Dzięczek, Art. 8(1), (w:) Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych, [online]. Wolters Kluwer Polska. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587555830/571333> (dostęp: 24.06.2019).

T. Brzezicki, Art. 115, (w:) Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz [online]. LEX. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587616759/414199> (dostęp: 24.06.2019).