

## Nowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” a krąg stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę po 19.9.2020 r.

JAKUB KOBYLIŃSKI

Ostatnia nowelizacja ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane<sup>1</sup>, która weszła w życie z dniem 19.9.2020 r. przyniosła zmianę w brzmieniu art. 3 pkt 20. Powyższy przepis definiuje „obszar oddziaływania obiektu”, którego ustalenie ma nader istotne znaczenie dla przebiegu postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. W ocenie ustawodawcy wprowadzona zmiana miała przynieść usprawnienie i przyspieszenie tej procedury. Niemniej jednak dogłębna analiza samego przepisu oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego budzi istotne obawy o spełnienie pokładanych w nim przez ustawodawcę nadziei. Wydaje się, że szczegółowa analiza nowego brzmienia ww. przepisu w kontekście orzeczeń, które w pewnym sensie były „źródłem” dla poglądów wyrażonych w cytowanym w uzasadnieniu do ustawy wyroku WSA w Łodzi z 2.8.2018 r. (II SA/Łd 467/18, Legalis), pozwala wątpić w to, czy ustawodawca osiągnął założone cele.

### Zmiana definicji „obszaru oddziaływania obiektu”

Punktem wyjścia dla niniejszej analizy jest nie tylko brzmienie znowelizowanego przepisu art. 3 pkt 20 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333; dalej PrBud), ale przede wszystkim są nim tezy zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej. W tym miejscu konieczne jest szerokie odniesienie się do celów, jakie chciał osiągnąć ustawodawca dokonując przedmiotowej zmiany.

Po nowelizacji, przepis art. 3 pkt 20 PrBud stanowi: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: (...) 20) obszarze oddziaływania obiektu – należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia **w zabudowie** tego terenu”. Do dnia 18.9.2020 r. przepis miał brzmienie: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: (...) 20) obszarze oddziaływania obiektu – należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia **w zagospodarowaniu, w tym zabudowy**, tego terenu”.

Z pozoru mogłoby się wydawać, że zmiana ma znaczenie kosmetyczne. Jednakże tak nie jest. Dokonując korekty przepisu, ustawodawca założył sobie osiągnięcie pewnego celu, o czym informuje uzasadnienie do ustawy: „W definicji obszaru oddziaływania obiektu skreśla się wyrażenie «w zagospodarowaniu». Pojęcie zmiany zagospodarowania terenu może polegać na budowie obiektu budowlanego, czyli wiązać się z wykonaniem robót budowlanych, jak również odnosić się do innych zmian, niezwiązanych z budową czy wykonywaniem robót budowlanych. Prawo budowlane powinno zajmować się jedynie tą formą zagospodarowania, która dotyczy obiektów budowlanych, a zatem jedynie «zabudową». Ustawodawca sugeruje zatem, że PrBud powinno regulować i odnosić się wyłącznie do kwestii budowlanych i jednocześnie unikać operowania pojęciami z nim niezwiązanymi. Dalej czytamy, że: „Niestety orzecznictwo sądowo-administracyjne, z uwagi na użyte w przepisie pojęcie «w zagospodarowaniu», zbyt szeroko interpretuje pojęcie obszaru oddziaływania obiektu”. Powyższe stwierdzenie stanowi dla ustawodawcy wstęp do dalszej krytyki przepisu, która to doprowadziła do wprowadzenia zmiany w brzmieniu art. 3 pkt 20 PrBud. Jak zaznaczono w wyroku WSA w Łodzi z 2.8.2018, (II SA/Łd 467/18): „Pojęcia «ograniczeń w zagospodarowaniu terenu» w rozumieniu art. 3 pkt 20 PrBud nie można zawężyć do samych tylko «ograniczeń zabudowy» tego terenu, i w konsekwencji w tak błędnie (zbyt wąsko) określonym zakresie prowadzić analizę na tle art. 28 ust. 2 PrBud. Potwierdza to treść definicji legalnej «obszaru oddziaływania obiektu» w brzmieniu aktualnie obowiązującym, w którym wspomniane «ograniczenia zabudowy» zostały wymienione tylko jako przykładowy rodzaj «ograniczeń w zagospodarowaniu terenu». To ostatnie pojęcie («ograniczenia w zagospodarowaniu») ma zaś niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko «ograniczenia zabudowy». (...) Przejawami

<sup>1</sup> Na mocy ustawy z 13.2.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

takiego oddziaływania są więc np. hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby, bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności (...) Przepisami odrębnymi, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu działki inwestora związane z budowanym obiektem, są więc także przepisy prawa cywilnego, które gwarantują właścicielowi nieruchomości sąsiedniej prawo do korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem (art. 140 KC)."

W ocenie ustawodawcy przytoczony wyrok jest reprezentatywny dla pewnej linii orzeczniczej, która zaczęła się kreować ok. 2007 r. Autor uzasadnienia do ustawy, bądź co bądź, słusznie zauważa, że w świetle tak ukształtowanych poglądów sądów administracyjnych bardzo trudne staje się ustalenie „obszaru oddziaływania obiektu”, gdyż pojęcie to odnosi się do różnych wartości i bliżej niedookreślonych oddziaływań (wibracje, zanieczyszczenia), w tym immisji, co do których granice nie mogą być ustalone jednoznacznie zwłaszcza przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czy projektantów. Co więcej, zdaniem ustawodawcy, inne formy ograniczenia zagospodarowania terenu niż zabudowa (np. hałas, spaliny) wykraczają poza zakres przedmiotowy PrBud.

Efektom tych rozważań ustawodawcy jest następująca teza: „Dlatego też w przepisie pozostanie jedynie wyrażenie «w zabudowie». Ograniczenia w zabudowie są jednoznaczne do ustalenia. Ograniczenia w zabudowie odnoszą się do takiego wpływu na nieruchomość, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które stawiają wprost wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim wymogi dotyczące odległości jednych obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych). Innymi słowy obszar oddziaływania budowanego obiektu budowlanego będzie to obszar, w stosunku do którego ten obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych ze względu na wymogi przepisów odnoszące się do zabudowy (a nie ze względu na to, że obiekt wprowadzi jakiegokolwiek subiektywne uciążliwości)”. ”

## Obszar oddziaływania obiektu a art. 5 ust. 1 pkt 1 PrBud

Pierwsze argumenty podające w wątpliwość osiągnięcie celu przez ustawodawcę wynikają z brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 1 PrBud: „1. 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 9.3.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 88 z 4.4.2011, str. 5, ze 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”.

Ze wspomnianego załącznika I „Podstawowe wymagania dotyczące obiektów budowlanych” wynika, że: „Obiekty budowlane jako całość oraz ich poszczególne części muszą nadawać się do użycia zgodnie z ich zamierzonym zastosowaniem, **przy czym należy w szczególności wziąć pod uwagę zdrowie i bezpieczeństwo osób mających z nimi kontakt przez cały cykl życia tych obiektów**”. Z powyższego wynika, że celem przepisu jest raczej ochrona jak największego kręgu osób mającego styczność z obiektem budowlanym. W kolejnych zapisach zawarto dodatkowe uwarunkowania, a mianowicie: „2. Bezpieczeństwo pożarowe. Obiekty budowlane muszą być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby w przypadku wybuchu pożaru: (...) c) rozprzestrzenianie się ognia **na sąsiednie obiekty budowlane** było ograniczone; 3. Higiena, zdrowie i środowisko. Obiekty budowlane muszą być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby podczas ich budowy, użytkowania i rozbiórki nie stanowiły w ciągu ich całego cyklu życia zagrożenia dla higieny ani zdrowia czy bezpieczeństwa pracowników, osób je zajmujących **lub sąsiadów**, nie wywierały w ciągu ich całego cyklu życia nadmiernego wpływu na jakość środowiska ani na klimat, (...) 5. Ochrona przed hałasem. Obiekty budowlane muszą być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby hałas odbierany przez osoby je zajmujące **lub znajdujące się w pobliżu tych obiektów** nie przekraczał poziomu stanowiącego zagrożenie dla ich zdrowia oraz pozwalał im spać, odpoczywać i pracować w zadowalających warunkach. (...)”.

Z przywołanych zapisów Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z 9.3.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz.Urz. UE L 88 z 4.4.2011, s. 5, ze zm.; dalej RozpPEiRUE), nasuwa się raczej postulat zupełnie przeciwny do tego, który obrał sobie za cel polski ustawodawca. Rzecz jasna, w RozpPEiRUE nie pada wprost definicja obszaru oddziaływania obiektu, czy nawet chociażby nie jest narzucony sposób ustalania kręgu stron postępowania, jednakże już na pierwszy rzut oka dostrzegalna jest zgoła odmienna intencja wynikająca z załącznika I do RozpPEiRUE, którego zapisy są w całości wiążące, mają moc bezpośredniego stosowania i muszą być w pełni przestrzegane przez podmioty, do których ma ono zastosowanie (osoby prywatne, państwa członkowskie, instytucje Unii). W ocenie autora, z RozpPEiRUE wynika jasno, że projektując i budując należy brać pod uwagę „wpływ” inwestycji na sąsiednie nieruchomości. Aby powyższy postulat nie pozostał pustym, musi jednocześnie wiązać się z odpowiednimi gwarancjami procesowymi dla potencjalnych stron (sąsiadów danej inwestycji) – możliwością ich udziału w postępowaniu. Z kolei wspomniany „wpływ” należy rozumieć w sposób znacznie szerszy niż to, na co wskazują już obowiązujące przepisy PrBud. W świetle RozpPEiRUE, proces budowlany związany jest nieodłącznie z pewnymi standardami, jakie należy zapewnić sąsiadom, a samo spełnianie warunków technicznych odnoszących się *stricte* do zabudowy rozumianej jako proces wznoszenia budynku i efekt finalny tego procesu, jest daleko niewystarczające.

## „Stare” i „nowe” brzmienie art. 3 pkt 20 PrBud – argumenty językowe

Kolejne wątpliwości autora wiążą się z rozumieniem pojęcia „zabudowa”. Przed nowelizacją nie było legalnej definicji pojęcia „zagospodarowania”, ani „zabudowa”. Dotychczasowe ich rozumienie było wypadkową wielu orzeczeń sądów administracyjnych. W uzasadnieniu do ustawy powoływanych jest kilka wyroków, które reprezentowały szerokie ujęcie pojęcia „zagospodarowania” oraz „zabudowy”. I trudno się nie zgodzić, że „zagospodarowanie” należy rozumieć szerzej niż „zabudowę”, na co wskazuje chociażby wykładnia językowa dawnego brzmienia przepisu („...związane z tym obiektem ograniczonym w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu”). Wynikało z tego jasno, że pojęcie „zabudowy” zawierało się w pojęciu „zagospodarowania”.

Aktualnie nadal nie mamy ani definicji „zagospodarowania”, ani „zabudowy”, przy czym do tego ostatniego w pewien sposób można i należy odnosić niektóre pojęcia PrBud (jak, np. „budowa” – art. 3 pkt 6: „należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego”). Pojęciem „zabudowa” operuje art. 3 pkt 2a PrBud: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o: (...) budynku mieszkalnym jednorodziinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej (...)”. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.8.2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U z 2003 r., nr 164, poz. 1589; dalej NazwDecRMI) operuje ww. pojęciem w kontekście różnych rodzajów zabudowy: mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej. Niewiele również wyjaśnia słownikowa definicja słowa „zabudowa” oznaczająca: „1. «zabudowanie lub zabudowywanie jakiegoś terenu lub powierzchni» 2. «budynki znajdujące się na jakimś terenie»”<sup>2</sup>. Zdaniem autora, nie można pojęciu „zabudowy” przypisać również znaczenia ustalonego w doktrynie prawniczej (dyrektywa języka prawniczego), gdyż po prostu to pojęcie nie ma jednej „dobrze ustalonej”<sup>3</sup> (jednolitej) definicji w doktrynie, a w dodatku nie jest używane jednolicie w przepisach prawa. W wielu orzeczeniach sądów administracyjnych pojęcie „zagospodarowania” było używane praktycznie zamiennie z pojęciem „zabudowa” lub oba terminy zestawiane były w sposób równorzędny z użyciem spójnika „i” (o czym będą świadczyły wyroki przytoczone poniżej).

Należy również zwrócić uwagę, że w stanie prawnym przed nowelizacją wyrażenie „przepisy odrębne” odnosiło się zarówno do „zagospodarowania” jak i „zabudowy” rozumianej jako jeden z elementów szerszego pojęcia „zagospodarowanie”. Dopiero po ustaleniu wszystkich przepisów odrębnych odnoszących się zarówno do „zagospodarowania” jak i „zabudowy” możliwe było ustalenie obszaru oddziaływania obiektu. Tymi przepisami były, m.in. przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawo wodne i wiele innych. Tym samym, jeżeli przepis odrębny wprowadzał ograniczenia w możliwości zagospodarowania terenu, to jednocześnie wprowadzał ograniczenia w jego zabudowie – wskazuje na to bowiem treść przepisu i logika.

<sup>2</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/zabudowa;2541802.html> (dostęp: 9.12.2020 r.).

<sup>3</sup> Na temat dyrektywy języka prawniczego i „dobrze ustalonej” definicji danego pojęcia – *L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, Wydanie X, „Dom Organizatora”, Toruń 2006, s. 172.

Tak ścisłe powiązanie tych obydwu pojęć miało swój sens, bowiem trudno zaprzeczyć, że np. nadmierny hałas generowany przez planowaną inwestycję nie ograniczał możliwości zagospodarowania sąsiedniej nieruchomości i jednocześnie by w żaden sposób nie wpływał na możliwość jej zabudowy. Na takie rozumienie przepisów wskazywałby chociażby wyrok NSA z 24.3.2016 r. (II OSK 1835/14, Legalis), w którym stwierdza się: „Zaakcentować trzeba, że w wyrokach NSA wielokrotnie wskazywano, że ocena wpływu konkretnej inwestycji na sąsiedni obszar obejmuje szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na znajdujące się w sąsiedztwie nieruchomości, co należy oceniać w kontekście prawa publicznego, ale też cywilnego. Istotne jest ustalenie tych przepisów prawa materialnego, które nakładają na inwestora określone obowiązki czy ograniczenia **związane z zagospodarowaniem i zabudową** sąsiednich działek. Analizując oddziaływanie oznaczonej inwestycji w aspekcie interesu prawnego właścicieli nieruchomości pobliskich lub sąsiadujących bezpośrednio z terenem inwestycji, organ nie może ograniczać się **tylko do ustalenia takiego oddziaływania, które stanowi naruszenie określonych norm**. W sprawach pozwolenia na budowę należy przyjąć, że jeżeli istnieją przepisy prawa materialnego, które nakładają na inwestora określone obowiązki czy ograniczenia **związane z zagospodarowaniem i zabudową** jego działki względem działki sąsiedniej, to tym samym właściciel tejże działki ma status strony i to niezależnie od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone stosownymi przepisami oraz aktami wykonawczymi (por. wyrok NSA z 14.12.2012 r. II OSK 1494/11, wyrok NSA z 25.1.2013 r. II OSK 1698/11, wyrok NSA z 14.7.2011 r. II OSK 1182/10, wyrok NSA z 16.8.2012 r. II OSK 832/11, wyrok NSA z 9.10.2007 r. II OSK 1321/06, wyrok NSA z 14.9.2006 r. II OSK 1090/05, wyrok NSA z 12.4.2011 r. II OSK 644/10, wyrok NSA z 6.12.2011 r. II OSK 1764/10, wyrok NSA z 25.2.2014 r. II OSK 2271/12, wyrok NSA z 9.6.2014 r. II OSK 46/13, wyrok NSA z 29.1.2014 r. II OSK 2064/12, wyrok WSA w Gliwicach z 17.6.2010 r. II SA/GI 983/09, wyrok WSA w Gliwicach z 24.8.2011 r. II SA/GI 250/11)”. Część z wymienionych w treści cytowanego wyroku orzeczeń sądów administracyjnych operuje obydwoma pojęciami w podobny sposób.

Obecna regulacja również posługuje się odniesieniem do przepisów odrębnych zestawiając je w relacji jedynie z pojęciem „zabudowy”, co jest co najmniej niefortunne, gdyż poprzez sztuczne i nieprzemysłane usunięcie z definicji słowa „zagospodarowanie” wypacza się rozumienie istoty obszaru oddziaływania obiektu (obszaru nie w znaczeniu art. 3 pkt 20 PrBud, a w wymiarze „rzeczywistym” – jako obszaru faktycznego oddziaływania na inne nieruchomości w sąsiedztwie). Nie sposób twierdzić, że usuwając wyraz „zagospodarowanie” w aktualnym stanie prawnym, owe „przepisy odrębne” należy rozumieć wyłącznie jako warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, skoro to pojęcie pod rządami poprzednich przepisów i jednocześnie wobec braku legalnej definicji pojęcia „zabudowa”, orzecznictwo sądów nakazywało odczytywać szerzej – jako wszystkie przepisy odrębne odnoszące się do „zagospodarowania” i siłą rzeczy również do „zabudowy”.

Zatem, na dziś nie jest jasne, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie „zabudowy” na gruncie PrBud, skoro brakuje jego legalnej definicji, a dodatkowo pojęcie „zagospodarowania”, w odniesieniu do którego konstruowano pojęcie „zabudowy”, zostało usunięte z definicji „obszaru oddziaływania obiektu”. Co więcej, sprawę komplikuje fakt, że sam prawodawca posługuje się tym samym pojęciem w różnym znaczeniu. Również w orzeczeniach sądów często zdarzało się, że wywód prawny dotyczący innych oddziaływań niż te *stricte* związane z warunkami technicznymi odnosił się zarówno do „zagospodarowania”, jak i do „zabudowy”, co było usprawiedliwione nie tylko literalnym brzmieniem przepisu art. 3 pkt 20 PrBud, ale i całym sposobem, w jaki sądy odkodowywały normy prawne wynikające z art. 28 ust. 2 i art. 3 pkt 20 PrBud.

Wobec powyższego, zredefiniowanie pojęcia „zabudowa” na gruncie doktryny i orzecznictwa jest, zdaniem autora, sprawą otwartą. Innymi słowy, z powodu braku ww. definicji legalnej oraz braku jednolitego pojmowania „zabudowy” w doktrynie i orzecznictwie, nie ma powodu by interpretować „zabudowę” jedynie w sposób wąski – sugerowany w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej PrBud. To samo odnosi się do sposobu wyznaczenia „obszaru oddziaływania obiektu”.

## Co mówi orzecznictwo

Nie zapominając o powyższych rozważaniach, należy wskazać na kolejne wątpliwości, a mianowicie te związane z odkodowaniem norm prawnych wynikających z przepisów art. 3 pkt 20, art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 9 oraz art. 28 ust. 2 PrBud. Z uzasadnienia do nowelizacji PrBud wynika, że celem zmian dokonywanych w tych przepisach (a w zasadzie w art. 3 pkt 20) jest ograniczenie kręgu stron w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, a tym samym przyspieszenie tej procedury i jej usprawnienie. Jednakże, zdaniem autora, środki dobrane do tego celu wypaczyły sens i ideę całego postępowania oraz gwarancje procesowe, jakie miało ono przyznawać właścicielom sąsiednich nieruchomości. Oczywiście sam zamysł ustawodawcy jest jak najbardziej słuszny, jednakże sposób, w jaki próbuje się tego dokonać jest niewłaściwy.

Analiza obszernego orzecznictwa sądów administracyjnych (głównie wyroków NSA) prowadzi do wniosku, że normy prawne zawarte w ww. przepisach należy odczytywać w taki sposób, aby w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę zapewnić możliwość udziału i ochronę osobom, które będą faktycznie „odczuwały” potencjalne skutki związane z powstaniem danego obiektu budowlanego.

W tym miejscu należy pochylić się nad relacją pomiędzy art. 28 KPA i art. 28 ust. 2 PrBud. Jak wskazuje się w doktrynie ten drugi przepis ma charakter *lex specialis* względem regulacji ogólnej, przy czym jednocześnie nie oznacza to, że art. 28 KPA nie ma w ogóle zastosowania: „Oznacza to, że regulacja ogólna zawarta w KPA będzie miała ograniczone zastosowanie w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę. Przyjęcie, że art. 28 ust. 2 PrBud jest przepisem szczególnym, prowadzi także do nadania mu wykładni zawężającej. Okoliczność, że przepis art. 28 ust. 2 PrBud jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 KPA, nie oznacza jednak, że przepis art. 28 KPA nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę. Relacja między tymi przepisami jest bowiem taka, że pojęcie «strony» w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 28 KPA, zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 PrBud (zob. wyr. NSA z 28.3.2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008, Nr 1, poz. 12). Oznacza to, że ogólny przepis art. 28 KPA stosuje się w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę w taki sposób, że na jego podstawie **jedynie posiłkowo rozstrzyga się kwestię istnienia albo nieistnienia w danej sprawie interesu prawnego osób wymienionych w art. 28 ust. 2 PrBud**”<sup>4</sup>. Zatem art. 28 KPA ma znaczenie dla ustalenia interesu prawnego osób wymienionych w art. 28 ust. 2 PrBud. W kontekście analizowanych przepisów istotę tej relacji wyjaśnia wyrok NSA z 5.8.2005 r. (OSK 1865/04, Legalis): „Za całkowicie błędne uznać trzeba stanowisko strony skarżącej, iż o szkodliwym oddziaływaniu określonej inwestycji można mówić tylko i wyłącznie w przypadku, gdyby to oddziaływanie miało wpływ na działki przeznaczone pod zabudowę, a planowane inwestycje położone byłyby bezpośrednio przy działkach, na których nastąpiłoby zrealizowanie inwestycji Spółki. Należy podzielić pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, a kwestionowany przez stronę skarżącą, iż w sprawie inwestycji stwarzającej uciążliwości dla otoczenia interes prawny ma podmiot posiadający działkę w strefie oddziaływania tej inwestycji, a nie tylko posiadający działkę bezpośrednio z nią graniczącą (por. wyrok z 11.8.2000 r., IV SA 1355/99)<sup>5</sup>. Powyższy wyrok przesądza, że stroną postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 2 PrBud jest nie tylko bezpośredni sąsiad danej inwestycji, ale każdy posiadający działkę pozostającą w strefie uciążliwości wywoływanych przez planowaną inwestycję.

Truizmem jest stwierdzenie, że możliwe jest występowanie sytuacji, w których pomimo spełnienia wymogów dotyczących „zabudowy” (rozumianej w sposób o jakim mowa w uzasadnieniu do nowelizacji PrBud) sąsiedztwo danej inwestycji będzie uciążliwe dla bezpośrednich i dalszych sąsiadów. W obecnym stanie prawnym, jeśli podzielić interpretację ustawodawcy, tacy sąsiedzi nie powinni zostać uznani za stronę postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 2 PrBud. Już chociażby z tego względu interpretacja ww. przepisów PrBud zaprezentowana przez sądy administracyjne była w pełni racjonalna i rzecz jasna korespondowała z literalnym brzmieniem przepisów.

W orzecznictwie NSA zauważalny był również trend sugerujący, że „obszar oddziaływania obiektu” definiowany w sposób, o którym mowa w art. 3 pkt 20 PrBud należy rozumieć jako obszar oddziaływania inwestycji (obiektu) w rozumieniu rzeczywistym – jako obszar faktycznego wpływu danej inwestycji na sąsiednie działki. Przykładowo: „W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, że na potrzeby konkretnej inwestycji winien zostać wyznaczony obszar jej oddziaływania biorąc pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu, sposób zagospodarowania terenu w jego otoczeniu, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z projektowanym obiektem (por. wyrok NSA z 9.10.2007 r., II OSK 1321/06). Właściwe wyznaczenie obszaru oddziaływania projektowanego obiektu, mając na względzie powyższe kryteria, należy do podstawowych obowiązków organu administracji architektoniczno-budowlanej, który w tym zakresie nie jest związany stanowiskiem inwestora wynikającym z przedłożonego projektu budowlanego (projektu zagospodarowania działki lub terenu) i to zarówno w części opisowej, jak i rysunkowej. Ocena wpływu konkretnej inwestycji na sąsiedni obszar obejmuje szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na znajdujące się w sąsiedztwie nieruchomości, z punktu widzenia zachowania wymagań wynikających z przepisów odrębnych. Oznacza to, że status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę determinowany jest zakresem oddziaływania projektowanego zamierzenia budowlanego” (wyrok NSA w Warszawie z 6.12.2011 r., II OSK 1764/10, Legalis) oraz: „Jeszcze raz trzeba podkreślić, że według ukształtowanego w orzecznictwie poglądu, przy ustalaniu kręgu stron w sprawie pozwolenia na budowę analiza obszaru oddziaływania inwestycji na sąsiednie nieruchomości nie może sprowadzać się do badania, czy przyjęte w projekcie budowlanym rozwiązania prowadzą do naruszenia określonych norm techniczno-budowlanych (por. podane wyżej wyroki NSA i WSA). Również w piśmiennictwie przyjęto pogląd, że stronami postępowania powinny być podmioty określone w art. 28 ust. 2 PrBud **w okolicznościach, w których powstaje uzasadnione**

<sup>4</sup> Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2021, Legalis.

<sup>5</sup> Tak również wyrok NSA w Warszawie z 6.12.2011 r. (II OSK 1764/10, Legalis).

**podważenie istnienia wpływu projektowanej inwestycji na ich nieruchomości** (zob. Komentarz aktualizowany do art. 28 Prawa budowlanego, *A. Plucińska-Filipowicz* (red.), *A. Kosicki*, SIP Lex pkt II – stan prawny programu 9.5.2018)” (wyrok NSA w Warszawie z 20.1.2020 r., II OSK 754/18, Legalis). Z powyższych wyroków nasuwa się wniosek, że ów „wpływ” (ustalany na podstawie przepisów odrębnych) na inne nieruchomości należy rozumieć szeroko, a nawet niekoniecznie musi się on wiązać z pojęciem „zagospodarowania” czy „zabudowy”. Innymi słowy, o ile istnieje jakikolwiek wpływ (rozumiany, np. jako hałas, zapach, przesłanianie obiektów, dostęp do drogi publicznej) danej inwestycji (zamierzenia budowlanego) na nieruchomości sąsiednie, wówczas ich właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy są stronami postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, gdyż „wpływ”, o którym mowa może być uciążliwy dla otoczenia (i to niezależnie od tego, czy powoduje uciążliwości/ograniczenia – w „zagospodarowaniu” czy „zabudowie” – czy też tylko grozi wywołaniem takich uciążliwości). W tym kontekście w ogóle nie jest istotne, czy posługujemy się słowem „zagospodarowanie” czy „zabudowa” – istotne jest, czy ten „wpływ” występuje w rzeczywistości i na jakim terenie. To są normy prawne, o które chodzi w omawianej grupie przepisów.

Bardzo ciekawym przykładem z orzecznictwa oddającym istotę problemu jest wyrok NSA z 29.9.2010 r. (II 1481/09, Legalis), dotyczący zagadnień ze styku PrBud i Prawa wodnego. Ze stanu faktycznego poddanego pod rozstrzygnięcie sądów I i II instancji wynikało, że sporna inwestycja (obejmująca, m.in. wykonanie drenażu z odprowadzaniem wód na własny teren) spełniała wszelkie warunki związane z zachowaniem wymaganych odległości od granicy z działką sąsiednią, a nawet nie oddziałuje na nią przez swą funkcję. Zatem, jak by się mogło wydawać, oddziaływanie inwestycji zamyka się w granicach działki inwestora. Z tego względu sąd I instancji za stronę postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na jego budowę uznał jedynie inwestora. Ponadto, z opinii geotechnicznej wynikało, że aktualnie, a także w przyszłości nie ma żadnego niebezpieczeństwa przedostawania się jakichkolwiek wód gruntowych lub infiltracyjnych na sąsiednią działkę, a warunki wodne są znacznie korzystniejsze od tych, które założono przed wykonaniem robót ziemnych. Jednakże NSA rozstrzygając spór, odniósł się do tej kwestii w następujący sposób: „Można zgodzić się ze skarżącą Spółką, że sąd I instancji nieprawidłowo rozstrzygnął wątpliwości na temat pozycji procesowej skarżącej. Sąd sformułował tyleż kategorię, co nazbyt jednostronną interpretację art. 28 ust. 2 PrBud: Jeśli obiekt lub zespół obiektów, którego dotyczy pozwolenie na budowę, (...) nie oddziałuje na budowę przez swą funkcję, to uznać należy, iż jego oddziaływanie zamyka się w granicach działki, wobec czego stroną postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na jego budowę jest jedynie inwestor. (...) chodzi o oddziaływanie obiektu, zatem całkowicie chybione jest powoływanie się przez stronę skarżącą na wynikające z właściwości terenu stosunki wodne, których to dotyczyło inne postępowanie. (...) Jest to kwestia całkowicie odrębna, regulowana w oparciu o inne przepisy i rozstrzygana w innym postępowaniu. Nie można absolutyzować odrębności Prawa wodnego i Prawa budowlanego, gdyż nie można wykluczyć oddziaływania budynku na sąsiednią działkę poprzez ingerowanie inwestycji budowlanej w stosunki wodne na gruncie”. Z powyższego wynika, że nawet jeśli inwestycja ma być zrealizowana na własnym terenie oraz pomimo zachowania wszelkich odległości wymaganych w przepisach technicznych i jednocześnie pomimo swej funkcji nie wpływa uciążliwie na działki sąsiednie (np. poprzez hałas), a będzie ingerować (choćby potencjalnie) w stosunki wodne na danym terenie, to właściciel sąsiedniej działki powinien mieć status strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Znaczącym jest, że w przywołanym orzeczeniu NSA rozstrzygając sprawę, w uzasadnieniu prawnym, w ogóle nie wiązał ze sporną inwestycją pojęcia „zagospodarowania” (znajdującego się w ówczesnym stanie prawnym w definicji „obszaru oddziaływania obiektu”), ani nie odnosił się do pojęcia „obszaru oddziaływania obiektu” uznając, że wystarczające dla przyznania statusu strony skarżącej jest potencjalne naruszenie stosunków wodnych (ów potencjalny „wpływ”, o którym była mowa powyżej).

Nie można również tracić z pola widzenia celu omawianej grupy przepisów, którym jest nie tylko zapewnienie osobom znajdującym się w obszarze oddziaływania obiektu udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, ale i nadanie tym osobom pewnych narzędzi kontrolnych. W wyroku WSA w Warszawie z 22.7.2020 r. (VII SA/Wa 2482/19, Legalis) wyjaśniono to w ten sposób: „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 przysługiwał (zob. wyrok NSA z 9.10.2007 r., II OSK 1321/06). Właściciel działki znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji winien mieć bowiem **możliwość sprawdzenia**, czy faktycznie ograniczenia związane z zagospodarowaniem i zabudową działki zostaną zachowane i nie zostaną naruszone. Jeżeli jakikolwiek przepis prawa podmiotowego wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej z faktem powstania obiektu na działce inwestora, to wówczas właściciel tejże działki ma prawo żądać sprawdzenia przez organ, czy zamierzona inwestycja ograniczy jego prawo do zgodnego z prawem zagospodarowania działki będącej jego własnością (zob. wyrok NSA z 12.4.2011 r., II OSK 644/10)”.

## Podsumowanie

Rekapitulując, wydaje się, iż jest mocno wątpliwe, czy zabieg ustawodawcy polegający na wykreśleniu z definicji „obszaru oddziaływania obiektu” wyrazu „zagospodarowanie” i tym samym podjęta próba wpłynięcia na zmianę dotychczasowego orzecznictwa, zakończyły się sukcesem. Zdaniem autora, problem związany ze sposobem rozumienia „obszaru oddziaływania obiektu” na gruncie orzecznictwa został poważnie spłycony. Z powyżej opisanych względów, wydaje się do obrony teza, że dotychczasowa linia orzecznicza, z którą „walkę” podjął ustawodawca, niekoniecznie musi stracić na swej aktualności również pod rządami nowych przepisów.

Należy w pełni zgodzić się, że wyeliminowanie pieniactwa procesowego jest ideą słuszną, jednak powyższy zabieg nie może odbyć się z jednoczesnym pozbawieniem kogokolwiek możliwości ochrony swoich praw w sytuacji, gdy są one obiektywnie zagrożone.