

# Głos aplikanta

*Dorota Krekora-Zajęc, Mariusz Zajęc*

## LEGITYMACJA DO UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU O WYDANIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ, POZWOLENIA NA PROWADZENIE ROBÓT BUDOWLANYCH I ROZBIÓRKĘ OBIEKTU BUDOWLANEGO

### I. WSTĘP

Udział innych niż inwestor-wnioskodawca stron w postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę należy do jednych z najbardziej problematycznych i zarazem najbardziej istotnych zagadnień proceduralnych w postępowaniach toczących się na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>1</sup>. Specyfika inwestycji budowlanych, których realizacja niemal zawsze oddziałuje na prawne lub faktyczne interesy właścicieli lub użytkowników sąsiednich inwestycji, powoduje, że w toku postępowań o wydanie pozwoleń na budowę dochodzi do częstych konfliktów pomiędzy stronami takiego postępowania. Powyższym konfliktom sprzyja odrębna od ogólnej regulacji k.p.a. i nie zawsze oczywista regulacja legitymacji do udziału w przedmiotowych postępowaniach.

Ustawa Prawo budowlane jest nie tylko szczególną regulacją do Kodeksu postępowania administracyjnego, ale również ustawą o charakterze podstawowym dla tej dziedziny prawa<sup>2</sup>. Artykuł 28 ust. 2 Prawa budowlanego wprowadza szczególną regulację co do tego, kto może być stroną w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Artykuł 28 ust. 2 Prawa budowlanego ma charakter regulacji szczególnej w stosunku do normy art. 28 k.p.a., dlatego też uczestnikami przedmiotowych postępowań mogą być jedynie podmioty posiadające interes prawny, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Na pełną aprobatę zasługuje wyrok NSA

<sup>1</sup> Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118.

<sup>2</sup> H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 17.

z 28 marca 2007 r.<sup>3</sup> „(...) że przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a.”, co „nie oznacza, że przepis art. 28 k.p.a. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Relacja między tymi przepisami jest taka, 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 w sprawie pozwolenia na budowę do inwestora oraz właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, co oznacza, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę stronami, w rozumieniu art. 28 k.p.a., są osoby wymienione w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Treść bowiem określenia «stronami», użytego w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, wypełnia przepis art. 28 k.p.a., tyle że przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zawęża treść tego określenia do osób wymienionych w tym przepisie”. Regulacja ta więc zawęża katalog podmiotów, które mogłyby uczestniczyć w takim postępowaniu na podstawie norm ogólnych.

W niniejszym artykule autorzy podejmą próbę przedstawienia zagadnienia strony postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę z uwzględnieniem specyfiki szczególnego rodzaju postępowań, jakimi są postępowania o udzielenie pozwolenia na rozbórkę obiektu budowlanego. Z uwagi jednak na wielowątkowość przedmiotowego tematu przedstawiane rozważania mają charakter ogólny i wskazują potrzebę dogłębnej analizy tych zagadnień w doktrynie.

Obecnie obowiązująca ustawa Prawo budowlane w swoim pierwotnym brzmieniu nie wprowadzała odrębnych w stosunku do k.p.a. regulacji w zakresie możliwości udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę podmiotów innych niż inwestor. Artykuł 28 ust. 2 Prawa budowlanego został wprowadzony dopiero na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane<sup>4</sup>. Jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie<sup>5</sup> oraz orzecznictwie<sup>6</sup>, powyższa zmiana miała na celu ograniczenie kręgu potencjalnych uczestników postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, a w konsekwencji jego istotne przyspieszenie. Za powyższą tezę przemawia także fakt, że wraz z ograniczeniem katalogu stron biorących udział w postępowaniu budowlanym wyłączono także możliwość uczestniczenia w nim organizacji społecznych. Wyłączenie prawa organizacji społecznych z udziału w tych postępowaniach jest uargumentowane licznymi nadużyciami ze strony takich organizacji, które mogły paraliżować proces inwestycyjny.

Nowelizacja Prawa budowlanego z 2003 r. nie jest jednakże ostatnią zmianą przepisów regulujących problematykę prawa do udziału w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Znaczące ograniczenie katalogu stron budziło istotne zastrzeżenia z uwagi na wątpliwości co do zgodności tych rozwiązań z prawem unijnym, a w szczególności w zakresie transpozycji do polskiego systemu prawnego regulacji unijnych dotyczących udziału społeczeństwa w udzielaniu pozwoleń na budowę, co doprowadziło

<sup>3</sup> Wyrok NSA z 28 marca 2007 r., II OSK 208/06, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 12; por. również H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane*, s. 141.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 718.

<sup>5</sup> H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane*, s. 141; por. również *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane*, druk sejmowy nr 493, s. 40, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/493/\\$file/493.PDF](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/493/$file/493.PDF).

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2006 r., VII SA/Wa 1896/06, LEX nr 302457.

w konsekwencji do zmiany prawa budowlanego na podstawie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego, postanowień art. 28 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego nie stosuje się w postępowaniach o wydanie pozwolenia na budowę, w stosunku do których, zgodnie z przepisami ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup>, konieczny jest udział społeczeństwa, tj. w postępowaniach wymagających przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko. W takich postępowaniach legitymacja do udziału w postępowaniu winna zostać ustalona na podstawie art. 28 k.p.a. oraz przepisów tej ustawy<sup>9</sup>. Dalsze rozważania będą dotyczyły postępowań, do których nie będą miały zastosowania przepisy przedmiotowej ustawy z 3 października 2008 r.

## II. LEGITYMACJA DO UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU BUDOWLANYM W ŚWIETLE AKTUALNYCH REGULACJI

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę są osoby będące właścicielami, użytkownikami wieczystymi bądź zarządcami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Określone na gruncie Prawa budowlanego warunki uzyskania przymiotu strony przez osoby inne niż wnioskodawca mają zatem charakter dwuelementowy i jedynie spełnienie obydwu elementów przez podmiot zainteresowany uczestnictwem w danym postępowaniu pozwoli mu uzyskać status strony. Pierwszym elementem niezbędnym dla przyznania legitymacji do udziału jest władztwo zainteresowanego nad nieruchomością znajdującą się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji. Drugim elementem jest zaś określenie rodzaju tytułu prawnego zainteresowanego do takiej nieruchomości.

Jak słusznie podnosi J. Dessoulavy-Śliwiński: „Organ administracji architektoniczno-budowlanej zobligowany jest do ustalenia w pierwszej kolejności stron w postępowaniu zmierzającym do wydania pozwolenia na budowę. Tym samym organ ten będzie ustalał dla każdej inwestycji nierozzerwalnie z nią związany obszar oddziaływania”<sup>10</sup>. Należy zatem przyjąć, że jedną z pierwszych czynności organu administracji architektoniczno-budowlanej będzie wyznaczenie obszaru oddziaływania inwestycji budowlanej, a następnie określenie kręgu podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w niniejszym postępowaniu.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227, zob. też: Uzasadnienie projektu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko, s. 35, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA43EF8B99A49D1DC125748D003C8B61/\\$file/768.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AA43EF8B99A49D1DC125748D003C8B61/$file/768.pdf).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227.

<sup>9</sup> M. Kruś, *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, Poznań 2009, pkt 4.2.3., (w:) System Informacji Prawnej Lex/Monografie.

<sup>10</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 328.

Dlatego też pierwszym czynnikiem warunkującym przyznanie uprawnień strony danemu podmiotowi w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę jest zbadanie, czy jego nieruchomości znajduje się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu stanowiącego przedmiot zamiaru inwestycyjnego inwestora. Obszar oddziaływania wyznaczany jest przez organ z uwzględnieniem rodzaju zamierzenia inwestycyjnego oraz jego charakterystyki. Legalną definicję pojęcia „obszar oddziaływania obiektu” zawiera art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, w myśl którego obszar oddziaływania to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych. Przedmiotowa definicja nie zawiera jednakże bezpośredniego odwołania do konkretnych aktów normatywnych, co w istotny sposób komplikuje prawidłowe wyznaczenie obszaru oddziaływania, a zidentyfikowanie właściwych norm prawnych uzasadniających granice powyższego obszaru stanowi jeden z najtrudniejszych elementów omawianego postępowania i dlatego też zasadne jest jego szersze omówienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że na gruncie Prawa budowlanego nie należy utożsamiać obszaru oddziaływania jedynie z nieruchomościami sąsiadującymi bezpośrednio z terenem planowanej nieruchomości. Nie zawsze właściciele nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio posiadać będą przymiot strony w takim postępowaniu. W praktyce działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzegalne jest swoiste domniemanie istnienia interesu prawnego po stronie właścicieli nieruchomości sąsiednich<sup>11</sup>. Jednak jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny: „właściciel sąsiedniej nieruchomości nie w każdym przypadku będzie uznany za stronę postępowania w sprawie pozwolenia na budowę”<sup>12</sup>. W celu wskazania, dlaczego taka legitymacja nie będzie przysługiwała każdemu właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, należy przeanalizować tę regulację.

Przechodząc do próby określenia wskazanych w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego przepisów odrębnych, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że źródłem powyższych przepisów mogą być jedynie przepisy materialnego prawa administracyjnego, natomiast przepisami odrębnymi nie będą przepisy prawa cywilnego, w szczególności dotyczące ochrony własności czy posiadania<sup>13</sup>. Naruszenie bowiem przepisów prawa cywilnego może uzasadnić interes prawny w dopuszczeniu do udziału w postępowaniu administracyjnym jedynie wtedy, gdy takie działanie godzi równocześnie w normę administracyjnoprawną.

W początkowym okresie obowiązywania odrębnych regulacji w Prawie budowlanym, dotyczących kwestii legitymacji do udziału w postępowaniach budowlanych zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i w orzecznictwie sądów często pojawiała się zawężająca interpretacja pojęcia odrębnych przepisów z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, która sprowadzała to pojęcie jedynie do przepisów techniczno-budowlanych, zawartych w rozporządzeniach wydanych na podstawie Prawa budowlanego<sup>14</sup>. Chociaż powyższe regulacje bez wątpienia należą do katalogu przepisów mogących przyznać podmiotom innym niż inwestor interes prawny do udziału w postępowaniu,

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 28 czerwca 2006 r., OSK 936/05, Lex Polonica nr 1326623.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 16 marca 2009 r., II OSK 1540/08, LEX nr 530045.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 6 lipca 2010 r., II SA/OI 132/10, „Wspólnota” 2010, nr 30, s. 26 oraz wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., II OSK 12/08, LEX nr 554936.

<sup>14</sup> J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych*, Warszawa 2007, s. 76.

np. w przypadku gdy nowa inwestycja zredukuje czas ekspozycji lokali mieszkalnych na światło poniżej wymaganego minimum, to stanowisko sprowadzające te przepisy do jedynego możliwego źródła umocowania należy uznać za nazbyt restryktywne.

W nowszym orzecznictwie dominuje pogląd o konieczności uwzględnienia podczas wyznaczania obszaru oddziaływania planowanego obiektu całokształtu norm prawa administracyjnego, które mogą wpływać na korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Ustalenie całokształtu powyższych przepisów należy bez wątpienia do obowiązków organu prowadzącego postępowanie<sup>15</sup>. Na pełną aprobatę zasługuje stanowisko wyrażone przez WSA w Warszawie, w myśl którego: „Ustawowa definicja «obszaru oddziaływania obiektu» nie daje podstaw do zawężającego rozumienia tego określenia. W definicji tej bowiem jest mowa o terenie wyznaczonym w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Przyjąć należy, że do przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego należą nie tylko rozporządzenia określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”<sup>16</sup>. Do podobnego wniosku doszedł także WSA w Krakowie, wskazując, że: „Ustawodawca, wprowadzając w art. 3 pkt 20 p.b. definicję «obszaru oddziaływania obiektu», odsyła do przepisów odrębnych, do których należy zaliczyć nie tylko warunki techniczne różnych obiektów, ale i przepisy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, prawa wodnego, ochrony środowiska itp.”<sup>17</sup>.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że nie każde oddziaływanie na sąsiednią nieruchomość, ustalone na gruncie powyższych regulacji, przesądzać będzie o przyznaniu podmiotowi władającemu taką nieruchomością legitymacji do udziału w postępowaniu. Jak słusznie podnosi się w orzecznictwie i doktrynie, jedynie bowiem ujemne oddziaływanie projektowanego obiektu stanowi o istnieniu interesu prawnego do udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę<sup>18</sup>.

Drugim elementem warunkującym możliwości występowania przez podmiot w charakterze strony postępowania budowlanego jest posiadanie przez ten podmiot określonych uprawnień wobec nieruchomości położonej w sąsiedztwie planowanej inwestycji. Źródłem powyższych uprawnień może być zatem prawo własności lub użytkowania wieczystego, co nie budzi istotnych wątpliwości i nie wymaga dodatkowego komentarza. Analogicznie trzeba przy tym wskazać, że podmiotem uprawnionym do udziału w postępowaniu będzie także podmiot będący współwłaścicielem lub współużytkownikiem wieczystym takiej nieruchomości.

Kolejną kategorią podmiotów, którym ustawodawca przyznał legitymację do udziału w przedmiotowych postępowaniach, są zarządcy nieruchomości. Pojęcie „zarządca nieruchomości” wymaga pewnego wyjaśnienia, zwłaszcza że powyższy termin został wykorzystany przez ustawodawcę nie tylko na gruncie omawianego art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, ale też m.in. art. 61 Prawa budowlanego. Ar-

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 1 grudnia 2008 r., II OSK 1508/07, LEX nr 516047.

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2008 r., VII II SA/Kr 1007/09, LEX nr 573741; wyrok WSA w Białymstoku z 3 lutego 2009 r., II SA/Bk 54/08, LEX nr 533188.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 7 października 2009 r., VII SA/Wa 451/08, LEX nr 528066.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2005 r., VII SA/Wa 1252/04, LEX nr 310585; H. Kisilowska (red.), *Prawo budowlane*, s. 142.

tykuły te posługują się jednak dwoma różnymi znaczeniami pojęcia zarządcy. Jak trafnie podnosi J. Dessoulavy-Śliwiński<sup>19</sup>, użyty w art. 28 ust. 2 termin nie powinien być utożsamiany z pojęciem zarządcy nieruchomości rozumianym jako osoba sprawująca pieczę nad daną nieruchomością na zlecenie właściciela, a zatem zgodnie z rozumieniem przyjętym w art. 61 Prawa budowlanego. Na powyższe wskazuje także T. Kurek, który zauważył, że: „Aczkolwiek nie wynika to jasno z przytoczonego przepisu, nie chodzi w nim o zarządzanie nieruchomością w rozumieniu art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”<sup>20</sup>. Posłużenie się dwoma znaczeniami tego samego terminu w jednej ustawie należy uznać za niekonsekwencję ustawodawcy.

Użyty w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego termin „zarządca nieruchomości” powinien być utożsamiany z podmiotami, które zarządzają określonymi nieruchomościami z mocy prawa, jak np. wspólnoty mieszkaniowe czy spółdzielnie mieszkaniowe, a także, na co zwraca się uwagę w piśmiennictwie<sup>21</sup>, sprawującymi tzw. trwałą zarząd nad nieruchomościami publicznymi.

Powstaje także pytanie, czy osobami legitymowanymi do udziału w postępowaniu o pozwolenie na budowę mogą być także osoby dysponujące ograniczonym prawem rzeczowym do danej nieruchomości. W powyższym zakresie trzeba wskazać przeważającą, choć nie całkowicie jednolitą stanowisko judykatury<sup>22</sup> i doktryny<sup>23</sup>, które generalnie odmawia dysponentom ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości położonych w sąsiedztwie planowanej inwestycji legitymacji do udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę.

W wyroku z 31 stycznia 2006 r. WSA w Warszawie wskazał, że z kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu „na mocy omawianego przepisu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, wyłączone zostały wszystkie podmioty legitymujące się prawami zależnymi, w tym innymi prawami rzeczowymi czy zobowiązaniami (np. prawem dzierżawy)”<sup>24</sup>. Podobne stanowisko zostało również przyjęte w wyroku NSA z 12 czerwca 2008 r., w którym uznano, że osoby dysponujące spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, jako osoby posiadające jedynie ograniczone prawo rzeczowe, nie są stronami postępowania administracyjnego<sup>25</sup>. Powyższe stanowisko judykatury przyjęte zostało również w doktrynie<sup>26</sup>.

Wyjątkowa będzie jednak sytuacja osób, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe w postaci spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, która jest zbliżona do sytuacji właścicieli nieruchomości lokalowych. Sytuacja tych osób jest problematyczna przede wszystkim z uwagi na fakt, że są one już w przedmiotowych postępo-

<sup>19</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński, (w:) Z. Niewiadomski (red.) *Prawo budowlane*, s. 332.

<sup>20</sup> T. Kurek, *A miało być prościej*, „Rzeczpospolita” z 29 marca 2004 r.

<sup>21</sup> M. Laskowska, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 37.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1298/05, LEX nr 206467; por. również wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 736/05, LEX nr 196274.

<sup>23</sup> M. Bielecki, *Kluczowe decyzje i umowy w inwestycjach budowlanych*, Warszawa 2007, s. 201–202.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2006 r., VII SA/Wa 1298/05, LEX nr 206467; wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 736/05, LEX nr 196274.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 12 czerwca 2008 r., II OSK 650/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5A996EDE69>.

<sup>26</sup> M. Bielecki, *Kluczowe decyzje i umowy w inwestycjach budowlanych*, Warszawa 2007, s. 201–202.

waniach reprezentowane pośrednio, tj. za pośrednictwem wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni mieszkaniowych, które je reprezentują jako zarządcy nieruchomości. Z powyższych powodów sądy administracyjne odmawiają uznania takich osób za strony postępowania, w przypadku gdy ujemne oddziaływanie dotyczy jedynie terenu służącego do wspólnego korzystania<sup>27</sup>. Niemniej jednak w orzecznictwie przeważa pogląd pozwalający przyznać takim osobom legitymację do udziału w toku postępowania, o ile realizacja inwestycji będzie bezpośrednio oddziaływała na konkretny lokal będący przedmiotem przysługujących im praw<sup>28</sup>. Powyższe uprawnienie rozciąga się oczywiście także na osoby, które nie są członkami spółdzielni mieszkaniowej, dysponujące spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 marca 2010 r.<sup>29</sup> Taki pogląd należy przyjąć z aprobatą, albowiem uwzględnia on specyfikę sytuacji właścicieli danego lokalu, którzy na etapie omawianych postępowań niekiedy mają odrębne czy nawet przeciwne niż cała wspólnota mieszkaniowa lub spółdzielnia interesy w kontekście realizacji danej inwestycji.

### **III. LEGITYMACJA DO UDZIAŁU W POSTĘPOWANIU O WYDANIE POZWOLENIA NA ROZBIÓRKĘ OBIEKTU BUDOWLANEGO LUB PROWADZENIE ROBÓT BUDOWLANÝCH DOTYCZĄCYCH PRZEBUDOWY ISTNIEJĄCYCH OBIEKTÓW**

Odrębnego podejścia wymaga problematyka legitymacji do udziału w postępowaniach o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego lub prowadzenia robót budowlanych obejmujących przebudowę obiektu budowlanego. Jej odrębna analiza jest szczególnie uzasadniona, gdyż problematyka ta nie była przedmiotem analizy doktryny ani wielu orzeczeń sądowych, co prowadzi do licznych niejasności i błędów w toku przedmiotowych postępowań przez nieuwzględnienie ich odrębnej specyfiki.

Naczelnym celem przyznania określonym podmiotom legitymacji do udziału w danym postępowaniu administracyjnym jest stworzenie możliwości ochrony ich strefy interesów, na które to interesy będzie oddziaływać decyzja wydana w toku danego postępowania administracyjnego. Analogicznie, w myśl obecnych regulacji Prawa budowlanego, przyznanie podmiotom władającym sąsiednimi nieruchomościami prawa występowania w postępowaniu ma zapewnić im należyłą ochronę przed przyszłymi skutkami zamierzenia inwestycyjnego, w wyniku którego zostanie zrealizowany obiekt, powodujący ograniczenia w sposobie zagospodarowania ich nieruchomości. Dlatego też określenie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego i w konsekwencji katalogu stron postępowania jest dokonywane na podstawie projektowanego stanu przyszłego, który ma dopiero powstać po zrealizowaniu zamiaru inwestora. Na „przyszły” charakter obszaru oddziaływania trafnie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wskazując, że „za obszar oddziaływania obiektu należy uznać obszar określony

<sup>27</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 29 grudnia 2005 r., II OSK 363/05, LEX nr 190955.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 29 marca 2006 r., VII SA/Wa 980/05, LEX nr 227793 oraz wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2006 r., VII SA/Wa 254/06, LEX nr 283057.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 5 marca 2010 r., II OSK 494/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

dla projektowanego obiektu budowlanego w chwili wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę tego obiektu, na podstawie jego rodzaju i charakterystyki<sup>30</sup>.

Wobec powyższego trzeba zwrócić uwagę, że w wyniku realizacji uprawnień wynikających z decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego przebudowę nie powstanie nowy obiekt, a zatem nie powstanie też strefa oddziaływania wyznaczona przez taki obiekt. Wręcz przeciwnie, trzeba podkreślić, że zakres ograniczeń czy uciążliwości, jakie były dotychczas wynikiem istnienia danego obiektu budowlanego, ulegnie likwidacji w wyniku jego rozbiórki bądź nie ulegnie zmianie w przypadku jego przebudowy.

Powyższe rozumowanie prowadzi zatem do wniosku, że w przypadku rozbiórki obiektu budowlanego, a także niekiedy w przypadku jego przebudowy, nie powinno dojść do wyznaczania strefy oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. W konsekwencji natomiast powyższego, na gruncie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, trzeba wskazać, że katalog stron uprawnionych do udziału w takim postępowaniu powinien być ograniczony jedynie do osoby wnioskodawcy – właściciela danego obiektu budowlanego. Powyższą okoliczność trafnie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który analizując problematykę postępowania o udzielenie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych, zauważył, że „w rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, że inwestor nie realizował prac budowlanych, w efekcie których miał powstać «oddziaływający» na nieruchomości sąsiednie obiekt budowlany, lecz spełniając wymagania przepisów szczególnych, które nakładają uzyskanie pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych (remont prowadzony w obiekcie zabytkowym) zamierzał wykonać prace remontowe w już istniejącej części posiadanego lokalu (w łazience). Wykonywanie w tym przypadku prac remontowych (polegających na wymianie glazury, umywalki itp.) może powodować pewne niedogodności dla zajmujących lokale sąsiednie (typu: stukanie, wiercenie itp.). Okoliczności te nie stanowią jednak «oddziaływania obiektu» i nie kwalifikują właścicieli czy lokatorów lokali w budynku do kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony postępowania w świetle powołanego na wstępie art. 28 ust. 2 ustawy<sup>31</sup>. Warto także wskazać podobne stanowisko przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który stwierdził, że: „Przepis art. 28 ust. 2 p.b. może znaleźć zastosowanie jedynie w sprawach dotyczących pozwolenia na budowę, a nie w sprawach, których przedmiotem jest zmiana sposobu użytkowania obiektu<sup>32</sup>”.

Przytoczone orzecznictwo ma niebagatelne znaczenie nie tylko z uwagi na fakt, że stanowi jeden z nielicznych judykatów odnoszących się do problematyki postępowań o pozwolenie na roboty budowlane (a nie pozwolenia na budowę), lecz także z uwagi na wyraźne podkreślenie przez sąd zagadnienia braku obszaru oddziaływania w takich postępowaniach. Z praktyki wynika bowiem, że organy administracji architektoniczno-budowlanej bardzo często w toku postępowań o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę lub roboty budowlane pomijają rozbieżności istniejące pomiędzy przedmiotowymi po-

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4 lipca 2006 r., VII SA/Wa 121/06, LEX nr 243787, podobnie również wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2006 r., VII SA/Wa 254/06, LEX nr 283057; wyrok WSA z 8 maja 2006 r., VII SA/Wa 158/06, LEX nr 282995.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 23 kwietnia 2008 r., II SA/Gd 711/07, LEX nr 485825.

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2009 r., VII SA/Wa 537/09, LEX nr 553588.



stępowaniami a typowym postępowaniem o udzielenie pozwolenia na budowę. Prowadzi to do wyznaczania obszaru oddziaływania na podstawie obecnych cech obiektu będącego przedmiotem postępowania, co – jak wskazane zostało powyżej – należy uznać za nieprawidłowe. Konsekwencją powyższych naruszeń jest najczęściej nieuzasadnione dopuszczenie do udziału w tych postępowaniach osób nieposiadających legitymacji na gruncie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, tj. władających nieruchomościami położonymi w sąsiedztwie obiektu, które jednakże nie znajdują się w obszarze oddziaływania powstałym w wyniku realizacji ewentualnej decyzji administracyjnej.

#### IV. PODSUMOWANIE

Przepisy Prawa budowlanego wprowadzają odrębną regulację (*lex specialis*) w stosunku do art. 28 k.p.a., warunkującą uzyskanie przez daną osobę przymiotu strony w toku postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Omawiana odrębność została wprowadzona do Prawa budowlanego w celu zapewnienia szybkości postępowania i jest jednym z elementów mających zapobiegać przewlekłości przedmiotowych postępowań. Oprócz inwestora stroną postępowania budowlanego może być jedynie osoba, która dysponuje nieruchomością znajdującą się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu, pod warunkiem posiadania określonego rodzaju uprawnień do takiej nieruchomości (własność, użytkowanie wieczyste, zarząd). Obszar oddziaływania planowanej inwestycji wyznaczany jest na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego, przy czym wyznaczając powyższy obszar, organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny uwzględniać nie tylko przepisy techniczno-budowlane, ale całokształt regulacji administracyjnoprawnych, które mogą spowodować powstanie ujemnych skutków realizacji zamierzenia dla sąsiedniej nieruchomości.

Zdaniem autorów, z uwagi na szczególny cel postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego, polegający na likwidacji obecnie istniejącego obiektu, którego istnienie może ewentualnie oddziaływać ujemnie na sąsiednie nieruchomości, w takich postępowaniach nie można mówić o istnieniu strefy oddziaływania obiektu. W konsekwencji zaś jedynymi uczestnikami tego postępowania są inwestor oraz ewentualnie współwłaściciele obiektu mającego podlegać rozbiórze.