

PROCES INWESTYCYJNO- -BUDOWLANY

**Poradnik dla organów
administracji i inwestorów**

Joanna Maj, Anna Kuna-Kasprzyk

PROCES INWESTYCYJNO- -BUDOWLANY

**Poradnik dla organów
administracji i inwestorów**

Joanna Maj, Anna Kuna-Kasprzyk

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-340-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Obszar oddziaływania obiektu budowlanego przed zmianami i po nich	17
1.1. Uwagi wprowadzające	17
1.2. Krąg stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę	18
1.3. Merytoryczna analiza projektu budowlanego	35
Rozdział 2	
Rozpoczęcie robót budowlanych przed zgłoszeniem – przed nowelizacją z 19.09.2020 r. i po niej	48
Rozdział 3	
Termin sprzeciwu po uzupełnieniu zgłoszenia	63
Rozdział 4	
Ułatwienia w budowie domów jednorodzinnych do 70 m²	85
Rozdział 5	
Badanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w postępowaniu przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego	98

Rozdział 6

Dysponowanie nieruchomością na cele budowlane przy współwłasności	112
---	-----

Rozdział 7

Ograniczenia czasowe stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i pozwoleniu na użytkowanie	128
--	-----

Rozdział 8

Brak dokumentacji projektowej a domniemanie samowoli budowlanej	139
---	-----

Rozdział 9

Uproszczone postępowanie legalizacyjne	151
--	-----

Rozdział 10

Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu po nowelizacji z 13.02.2020 r.	170
--	-----

Rozdział 11

Stan techniczny obiektu a jego zgodność z wydanym pozwoleniem na budowę	184
---	-----

Rozdział 12

Określenie terminu wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 66 pr. bud.	195
---	-----

Rozdział 13

Remont starych budynków a nowe warunki techniczne	202
---	-----

Rozdział 14

Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wydane na jego podstawie pozwolenia na budowę	212
--	-----

Rozdział 15

Dostęp do drogi publicznej na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę	230
--	------------

Rozdział 16

Zasada dobrego sąsiedztwa w praktyce organów i orzecznictwie sądów administracyjnych	255
---	------------

Rozdział 17

Uchwała reklamowa w orzecznictwie	278
--	------------

Rozdział 18

Rola studium w systemie planowania przestrzennego z uwzględnieniem proponowanych zmian	303
---	------------

Rozdział 19

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	333
--	------------

Rozdział 20

Lokalizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii	351
--	------------

Rozdział 21

Problemy przestrzenne związane z lokalizacją cmentarzy	393
---	------------

Rozdział 22

Zmiany w systemie planowania przestrzennego wprowadzone ustawą z 17.09.2021 r.	415
22.1. Uwagi wprowadzające	415
22.2. Zmiany dotyczące kar za niewydanie decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wprowadzenie kar za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy	416
22.3. Zmiany w zakresie wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy	417

22.4. Wskazanie, że budowa domu o powierzchni zabudowy do 70 m ² wymaga decyzji o warunkach zabudowy	418
22.5. Przeniesienie przepisu dotyczącego wyznaczania obszaru analizowanego z rozporządzenia do ustawy, zmiana terminologii	419

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.03.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. bud. z 1974 r. – ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) – nie obowiązuje
- p.u.c.c.z. – projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, IX kadencja, wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UD278, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755> (dostęp: 12.01.2023 r.)
- r.t.s.c. – rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.08.1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315)
- r.w.t.b.u. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225)

u.c.c.z.	– ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947 ze zm.)
u.i.e.w.	– ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)
ustawa COVID-19	– ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.)
ustawa krajobrazowa	– ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
z.u.OZE; ustawa o zmianie u.OZE	– ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1873)
z.u.pr.bud.2020	– ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.)

Publikatory i czasopisma

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. Łódzk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
Dz.Urz. Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Opols.	– Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

Inne

EDB	– elektroniczny dziennik budowy
GINB	– Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Przepisy szeroko rozumianego prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego w ostatnim czasie doczekały się kilku kluczowych nowelizacji, lecz z racji specyfiki tej regulacji i pomimo wprowadzenia wielu zmian, czasem wręcz koniecznych, w dalszym ciągu ich stosowanie może budzić wątpliwości interpretacyjne nie tylko wśród uczestników procesu budowlanego, ale także organów administracji publicznej – administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego.

Nowelizacje przepisów przekładają się również na problemy z wykładnią stosowania omawianych przepisów przez sądy administracyjne, których orzeczenia wydane na podstawie analogicznego stanu faktycznego i prawnego powinny być jednolite na terenie całego kraju.

Spójność i jednolitość praktyki stosowania prawa gwarantuje pewność i stabilność decyzji wydawanych na podstawie określonych przepisów, chroni prawa i obowiązki jednostki, a przede wszystkim realizuje zasadę pewności prawa i jego przewidywalności. Zadanie, przed którym staje ustawodawca, nawet ten postrzegany w sposób idealny – z założenia racjonalny, stworzenia aktu prawnego, który będzie na tyle elastyczny, by podążać za nieuniknionymi zmianami społeczno-gospodarczymi, i jednocześnie jednoznaczny, aby zapewnić stabilność jego stosowania i jednolitość wykładni, jest praktycznie niemożliwe do zrealizowania.

Niniejsza publikacja omawia najczęstsze problematyczne zagadnienia związane ze stosowaniem w praktyce szeroko rozumianego prawa

budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, które miałyśmy okazję napotkać w pracy zawodowej. Porusza kwestie odnoszące się do planowanych zmian w tychże przepisach, a także stanowi próbę usystematyzowania najistotniejszych z punktu widzenia praktyki stosowania przez organy przepisów prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego oraz aktów wykonawczych, w oparciu o zgromadzony dotychczas bogaty dorobek doktryny przedmiotu i orzecznictwa sądów administracyjnych. Wiele z omawianych zagadnień to stawiane przez praktyków pytania wciąż pozostające bez odpowiedzi, a mnogość stanów faktycznych i indywidualny charakter postępowań administracyjnych nie pozwalają na jednoznaczne rozwiązanie pojawiających się wątpliwości. Jak wiadomo, każda sprawa jest indywidualna, a jej rozwiązanie zależy od wielu czynników, których zaistnienia nie sposób przewidzieć.

Publikacja, z racji poruszanych w niej zagadnień, skierowana jest przede wszystkim do praktyków – pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, podmiotów zajmujących się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także uczestników procesu budowlanego, w tym zwłaszcza inwestorów, którym ułatwi zrozumienie podejmowanych przez organ czynności w postępowaniu i usprawni przebieg tego procesu. Postępowanie administracyjne, którego fundamentem jest współdziałanie organu oraz obywatela, w przypadku inwestycji budowlanych powinno być bowiem standardem i celem, do którego dążymy.

Przywołane najistotniejsze rozstrzygnięcia sądów administracyjnych stanowią przy okazji podręczny zbiór aktualnego orzecznictwa, pomocny w codziennej pracy urzędników, przy redagowaniu rozstrzygnięć czy sporządzaniu środków zaskarżenia przez inwestorów. Jakkolwiek w polskim porządku prawnym nie znajdziemy typowego dla innych systemów (np. *common law*) prawa precedensu, niemniej w dyskursie prawniczym argument z autorytetu w postaci „ugruntowanej linii orzecznictwa” jest wciąż niekwestionowanym liderem, a analiza rozstrzygnięć sądów administracyjnych stanowi nieocenione źródło wiedzy na temat prawa i procedury administracyjnej. Warto zatem podczas analizy prowadzonych postępowań, zwłaszcza

trudnych przypadków, znać kierunek wyznaczony przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak pokazuje lektura niniejszej książki, będzie ich wiele, a w praktyce często będą się wzajemnie wykluczały, dlatego też praca planistów, organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego jest tak trudna i niezmiernie odpowiedzialna.

W tym miejscu chcielibyśmy również serdecznie podziękować naszym najbliższym za otrzymany ogrom wsparcia i motywacji podczas całego procesu tworzenia książki, a także współpracownikom: koleżankom i kolegom, pracownikom organów administracji, z którymi miałyśmy przyjemność współpracować na przestrzeni lat, za inspirowanie dyskusje o problemach prawa, które stały się przyczynkiem do powstania Poradnika.

Rozdział 1

OBSZAR ODDZIAŁYWANIA OBIEKTU BUDOWLANEGO PRZED ZMIANAMI I PO NICH

1.1. Uwagi wprowadzające

Najczęstsze problemy praktyczne powstałe na gruncie interpretacji przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud.¹ dotyczą dwóch sytuacji:

- 1) ustalenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej prawidłowego kręgu stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę (który we właściwym przebiegu postępowania powinien mieć miejsce po stwierdzeniu przez organ braku przeszkód formalnych do merytorycznego rozpoznania złożonego przez inwestora wniosku) oraz
- 2) merytorycznej analizy projektu budowlanego, a konkretnie kwalifikacji projektanta dotyczącej ustalenia obszaru oddziaływania obiektu (analizy treści dokumentacji, która ma miejsce po spełnieniu przez inwestora wymogów formalnych).

¹ W brzmieniu z 4.11.2022 r.

1.2. Krąg stron postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę

Przed nowelizacją Prawa budowlanego dokonaną na mocy ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 19.09.2020 r., zgodnie z art. 3 pkt 20 pr. bud., przez obszar oddziaływania obiektu rozumiano teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu. Rozszerzenie definicji obszaru oddziaływania obiektu o zwrot „w tym zabudowy” nastąpiło w 2015 r., na mocy ustawy z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 443).

Na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. w brzmieniu sprzed 19.09.2020 r. orzecznictwo sądów administracyjnych doprecyzowało, a w praktyce znacząco rozszerzyło rozumienie zwrotu „ograniczenia w zagospodarowaniu” o dodatkowe kryteria i okoliczności, które organ prowadzący postępowanie powinien był uwzględnić m.in. przy ustalaniu kręgu stron postępowania, zarówno w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, jak i w postępowaniu odwoławczym i nadzwyczajnym, dotyczących wydanej decyzji w tym przedmiocie. Sądy administracyjne jako ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu, wskazywały nie tylko przepisy rozporządzeń dotyczących szeroko rozumianych warunków techniczno-budowlanych, lecz także przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, zagospodarowania przestrzennego, a nawet prawa cywilnego dotyczące ochrony prawa własności. Nie może zatem ująć uwagi, że ewentualne ograniczenia tworzyły katalog otwarty, co niewątpliwie miało swoje przełożenie na postrzeganie przepisów Prawa budowlanego przez obywateli, w pewnym stopniu destabilizowało proces budowlany (zwłaszcza w sytuacji prowadzenia postępowań nadzwyczajnych względem inwestycji budowlanych, których budowę już rozpoczęto, a często nawet zakończono) oraz mogło naruszać zasadę trwałości decyzji administracyjnych.

Poniżej wybrano najciekawsze orzeczenia zapadłe na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją

z 13.02.2020 r., które najlepiej oddają kierunek wykładni przyjętej wówczas przez sądownictwo administracyjne:

- **wyrok WSA w Gliwicach z 27.01.2021 r., II SA/GI 1121/20, CBOSA** – „Pod pojęciem obszaru oddziaływania obiektu, zgodnie z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie tego terenu. Ustawodawca przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu nie przewidział w tym zakresie zatem automatyzmu. **Każdorazowo indywidualizowane i konkretne parametry danego zamierzenia inwestycyjnego będą wyznaczały wielkość obszaru, w ramach którego realizacja inwestycji będzie oddziaływać na możliwość i sposób wykorzystania i zagospodarowania nieruchomości.** (...) Zachowanie wymaganych odległości, czy też szerzej warunków technicznych w zakresie sytuowania obiektu na działce, nie oznacza, że osoby mające tytuł prawny do działek znajdujących się w otoczeniu projektowanego obiektu nie posiadają interesu prawnego, a zatem nie mogą być stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Ocena wpływu konkretnej inwestycji na otoczenie obejmuje cały wachlarz zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości, znajdujące się w otoczeniu tego obiektu. **Oceny tej nie można ograniczać do kwestii zachowania warunków technicznych w zakresie sytuowania obiektów na działce.** Jeżeli zatem istnieje możliwość spowodowania oddziaływania inwestycji na otoczenie, biorąc pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu i sposób zagospodarowania terenu otaczającego działkę inwestora, osoby legitymujące się tytułem prawnym do działek położonych na tak wyznaczonym «obszarze oddziaływania obiektu» są stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Zaakcentować przy tym należy, że odrębnym zagadnieniem jest to, czy artykułowane przez te osoby zarzuty w stosunku do projektowanej inwestycji są usprawiedliwione z punktu widzenia obowiązujących norm prawnych”;
- **wyrok NSA z 15.02.2019 r., II OSK 760/17, CBOSA** – „Ustalenie stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę zawiera element potencjalności, gdyż ocena wpływu jakiejś inwestycji na otoczenie

obejmuje całą gamę zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości znajdujące się w jego otoczeniu. Dlatego właśnie **stroną takiego postępowania powinny być nie tylko osoby, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać**, nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z przepisów ustawy prawo budowlane”;

- **wyrok WSA w Łodzi z 2.08.2018 r., II SA/Łd 467/18, CBOSA** – „Pojęcia «ograniczeń w zagospodarowaniu terenu» w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. nie można zawężać 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 Pr.bud. 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»**. Do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. nie należą jedynie (...) **przepisy techniczno-budowlane** (normujące warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz **warunki techniczne użytkowania innych obiektów budowlanych** (zob. art. 7 ust. 1 Pr. bud.), ale **wszelkie regulacje prawa powszechnie obowiązującego**, które wyznaczają jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego. W szczególności należą do nich **przepisy sanitarne**, a także przepisy z zakresu **ochrony środowiska**, w tym dotyczące ochrony przed hałasem, zanieczyszczeniami powietrza i inne. Przejawami takiego oddziaływania są więc np. hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby, bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego. (...) 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 k.c.). Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, które Sąd w niniejszej sprawie w pełni podziela (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 22 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 531/16 – Lex nr 2427607, 8 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 392/16 – Lex nr 2426949, 8 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2114/16 – Lex nr 2342052, 15 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 2759/14 – dostępny w CBOiS). W orzecznictwie podkreśla się ponadto, że obszar oddziaływania obiektu nie może być utożsamiany tylko i wyłącznie z zachowaniem przez inwestora określonych przepisami techniczno-budowlanymi wymogów (*vide*: wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 332/12 – Lex nr 1352906) oraz że do obszaru oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pr.bud. zalicza się także teren, na którym uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach dopuszczalnych, określonych przez przepisy prawa. (...) **Pojęcia obszaru oddziaływania obiektu nie można rozumieć tak wąsko i ściśle, jakby to wynikało wyłącznie z wykładni gramatycznej art. 3 pkt 20 (...)**”;

- **wyrok WSA w Gdańsku z 13.01.2021 r., II SA/Gd 763/20, CBOSA** – „Z normy art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo budowlane wynika, że w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę na potrzeby konkretnej inwestycji **organ administracji architektoniczno-budowlanej winien każdorazowo ustalić wszystkie przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu, i na ich podstawie wyznaczyć teren w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego**. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu winno nastąpić, biorąc pod uwagę funkcję, formę, konstrukcję projektowanego obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych. Zaznaczyć przy tym należy, iż 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 dnia 9 października

2007 r., sygn. akt 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 (...);

- **wyrok WSA w Łodzi z 27.01.2021 r., II SA/Łd 565/20, CBOSA** – „Pod pojęciem ograniczenia możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć **również utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem** (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10 – ONSAiWSA 2012/4/69; z 1 marca 2012 r., II OSK 282/12 – Lex nr 1292702; z 17 kwietnia 2013 r., II OSK 2508/11, z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1296/10; z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11; z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 841/13; z dnia 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 449/13 – CBOSA);
- **wyrok NSA z 12.04.2011 r., II OSK 644/10, CBOSA** – „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 (użytkownik wieczysty, zarządca) tejże działki jest stroną postępowania o pozwolenie na budowę i to **niezależnie** od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone przepisami prawa materialnego oraz aktów wykonawczych i czy zachowane są odległości nakazane stosownymi przepisami prawa”;
- **wyrok NSA z 16.02.2011 r., II OSK 304/10, CBOSA** – „Wobec braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przepisów, na podstawie których dochodzi do wyznaczenia terenu w otoczeniu obiektu budowlanego, przyjąć należy, że **są to wszystkie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, wprowadzające określonego rodzaju ograniczenia, czy też utrudnienia w zakresie**

zagospodarowania, ale również dotychczasowego korzystania z tego terenu”;

- **wyrok WSA w Krakowie z 14.09.2018 r., II SA/Kr 557/18, CBOSA** – „(...) znaczące zintensyfikowanie ruchu po prywatnej drodze dojazdowej może być właśnie rozumiane jako zmiana zagospodarowania nieruchomości”;
- **wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 2579/20, CBOSA** – „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie wskazywano, że źródłem interesu prawnego w postępowaniu dotyczącym oceny legalności procesu inwestycyjno-budowlanego może być wynikające z art. 140 k.c. prawo własności. Istotne jest bowiem to, że wskazany przepis jest nośnikiem interesu prawnego podmiotu, który ma prawo wymagać, aby sąsiednia zabudowa nie oddziaływała z naruszeniem prawa na jej nieruchomość, np. przez hałas i zapylenie, które wynikają z charakteru planowanej działalności na nieruchomości inwestora – zakładu kamieniarskiego. Zgodnie z art. 140 k.c. 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, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z przepisu tego wynika, że niedopuszczalne są bezpośrednie ingerencje w wykonywanie prawa własności przez właściciela, określane w literaturze jako tzw. immisje bezpośrednie. **Immisje bezpośrednie polegają na celowym, bezpośrednim kierowaniu określonych substancji (wody, ścieków, pyłów) na inną nieruchomość za pomocą odpowiednich urządzeń (rowy, rury).** Są więc zbliżone swym charakterem do fizycznej ingerencji (zob. E. Gniewek, Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, teza 2.4. do art. 144). **W wypadku tego rodzaju wpływu właściciel nieruchomości zagrożonej jedynie immisją bezpośrednią będzie posiadać przmiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.** Prawo cywilne reguluje również tzw. immisje pośrednie. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną

miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Immisje pośrednie są w świetle tego przepisu dopuszczalne, o ile nie zakłócają korzystania z nieruchomości sąsiednich ponad określoną w art. 144 k.c. miarę przeciętną. Jednakże takie immisje zawsze będą takie zakłócenia powodowały. Objęcie danej nieruchomości immisjami pośrednimi wywołanymi przez inwestycję będzie oznaczało, że właściciel tej nieruchomości ma interes prawny w postępowaniu legalizacyjnym, niezależnie od tego, czy są to immisje pośrednie dopuszczalne, czy też zakazane w świetle art. 144 k.c. **Każde zatem niezabronione przepisami prawa cywilnego zakłócenie przez inwestycję korzystania z nieruchomości powoduje, że jej właścicielowi przysługuje przymiot strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. (...).** O czym już wyżej była mowa, dla tej oceny nie ma znaczenia okoliczność ewentualnego braku ponadnormatywnego oddziaływania inwestycji. Dlatego brak naruszenia interesu prawnego nie daje podstawy do stwierdzenia, że wnioskodawca (...) nie posiada przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. (...) **W prawie inwestycyjnym nie ma dla tej oceny znaczenia bezpośrednie sąsiedztwo, lecz – czy mamy do czynienia z «sąsiednią nieruchomością», które to jest pojęciem szerszym, bo wskazującym na nieruchomości nie tylko bezpośrednio sąsiadujące z inwestycją, lecz także inne, w odległości 50 m, na które może dana inwestycja oddziaływać, np. przez immisje pośrednie, jak hałas i zapylenie**”;

Poglądy przeciwne do prezentowanych powyżej pojawiały się w orzecznictwie incydentalnie. Warto zwrócić uwagę na:

- **wyrok NSA z 21.01.2021 r., II OSK 2819/20, CBOSA** – „Na marginesie należy ponadto przypomnieć, że przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę prowadzonej w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym nie daje jakiegokolwiek oddziaływanie inwestycji na nieruchomości sąsiednie, lecz jedynie oddziaływanie określone w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, a więc powodujące ograniczenia w zagospodarowaniu otoczenia wynikające z odrębnych przepisów. **Z przepisu art. 144 k.c. tego rodzaju ograniczenie**

w kontekście Prawa budowlanego nie wynika, a okoliczność występowania tzw. **immisji (pośrednich)** może rodzić określone roszczenia jedynie na gruncie cywilnoprawnym, lecz nie daje praw strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1126/19, LEX nr 3078553)². W niniejszej sprawie skarżąca kasacyjnie wskazuje na ewentualne, przyszłe problemy związane z emitowaniem hałasu przez projektowane nowe urządzenia wentylacyjne i klimatyzacyjne – **taka obawa nie może jednak być brana pod uwagę przy wyznaczaniu obszaru oddziaływania inwestycji** (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3753/18, LEX nr 2787771)”;

- **wyrok NSA z 16.11.2005 r., II OSK 672/05, CBOSA** – „Nie sposób zaaprobować stanowiska, że w celu niejako «rezerwacji» możliwości realizacji dla siebie przyszłej inwestycji w najbardziej odpowiednim miejscu na nieruchomości, dopuszczalne jest blokowanie zamierzenia inwestycyjnego właściciela działki sąsiedniej, w sytuacji, **gdy zamierzenie to jest zgodne z przepisami Prawa budowlanego**”.

Nierozzerwalnie z zagadnieniem obszaru oddziaływania obiektu związana jest jedna z czynności najistotniejszych dla uznania prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, a mianowicie poprawne ustalenie kręgu stron tego postępowania.

Co do zasady kwestię przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym reguluje art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Na gruncie Prawa budowlanego niewątpliwie

² Odmienne na temat immisji wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16.12.2020 r., II OSK 2579/20.

wyjątek od art. 28 k.p.a. stanowi art. 28 ust. 2 pr. bud., ustalający krąg stron postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, ograniczony do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Stąd też prawidłowe określenie obszaru oddziaływania obiektu jest tak istotne z punktu widzenia prawidłowości postępowania administracyjnego, zwłaszcza w kontekście ewentualnych zarzutów dotyczących nieuwzględnienia interesu prawnego zainteresowanych podmiotów zarówno na etapie postępowania odwoławczego, jak i nadzwyczajnego (wznowienie postępowania w oparciu o przesłankę, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Należy przywołać tu:

- **wyrok NSA z 30.11.2017 r., II OSK 574/16, CBOSA** – „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 grudnia 2012 r., II OSK 1494/11, wyrok NSA z 25 stycznia 2013 r., II OSK 1698/11, wyrok NSA z 14 lipca 2011 r., II OSK 1182/10, wyrok NSA z 16 sierpnia 2012 r., II OSK 832/11, wyrok NSA z 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, wyrok NSA z 14 września 2006 r., II OSK 1090/05, wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r., II OSK 644/10, wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II OSK 1764/10, wyrok NSA z 25 lutego 2014 r., II OSK 2271/12, wyrok NSA z 9 czerwca 2014 r., II OSK 46/13, wyrok NSA z 29 stycznia 2014 r., II OSK 2064/12, wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2010 r., II SA/Gl 983/09, wyrok WSA w Gliwicach z 24 sierpnia 2011 r., II SA/Gl 250/11)”;
- **wyrok WSA w Lublinie z 31.10.2018 r., II SA/Lu 508/18, CBOSA** – „Z żadnego przepisu Prawa budowlanego, w tym z definicji legalnej obszaru oddziaływania obiektu, nie wynika, że objęcie nieruchomości obszarem oddziaływania obiektu uzależnione jest każdorazowo od zakładanego przekroczenia przez sam ten obiekt bądź jego przyszłe użytkowanie dopuszczalnych

norm. Innymi słowy, **obszar oddziaływania obiektu budowlanego to także teren, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach norm określonych przez przepisy prawa.** Przymiot strony w prawie budowlanym nie jest zatem zależny od tego, czy oddziaływanie zamierzonej inwestycji na nieruchomości sąsiednie przekracza ustalone w tym względzie normy, lecz z samego faktu oddziaływania na przestrzeń objętą prawem do nieruchomości sąsiednich. **Obszar oddziaływania obiektu nie może być zatem utożsamiany wyłącznie z brakiem zachowania przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi, czy z zakresu ochrony środowiska.** 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. W takiej sytuacji zawsze właściciele sąsiednich nieruchomości (oraz pozostałe osoby spełniające podmiotową przesłankę z art. 28 ust. 2 pr. bud.) powinni mieć możliwość zgłoszenia swoich zastrzeżeń na etapie rozpoznawania sprawy dotyczącej pozwolenia na budowę (a tym samym przysługuje im przymiot stron postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę na sąsiedniej nieruchomości). **Stroną tego postępowania powinny być zatem nie tylko osoby, których interes prawny zostaje naruszony określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać** – nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z przepisów Prawa budowlanego i przepisów odrębnych (por. wyrok WSA w Białymstoku z 23 maja 2013 r., II SA/Bk 546/12, CBOSA)”.

Interesujący pogląd na temat zależności między art. 28 k.p.a. oraz art. 28 ust. 2 pr. bud. wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w **wyroku z 8.08.2012 r., VII SA/Wa 213/12, CBOSA:** „(...) art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego zawęża jedynie, ale nie powoduje, że art. 28 k.p.a. jest całkowicie wyłączony przy ustalaniu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. W orzecznictwie i doktrynie wyrażany jest pogląd – podzielany przez skład Sądu

orzekającego w niniejszej sprawie – że **przepis art. 28 k.p.a. może znajdować zastosowanie w sprawie pozwolenia na budowę**, gdyż na jego podstawie posiłkowo ustala się interes prawny podmiotów wskazanych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (...). **Okoliczność, że przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 k.p.a., nie oznacza zatem, iż art. 28 k.p.a. nie może mieć zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę**”.

Analogicznie sytuacja przedstawia się w przypadku postępowania w sprawie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę. W tym wypadku przy ustalaniu kręgu stron należy pamiętać o podmiotach, które zostały za nią uznane w ramach postępowania pierwotnego. Jako istotny można wskazać **wyrok WSA w Kielcach z 29.12.2021 r., II SA/Ke 879/21, CBOSA**, zgodnie z którym – „(...) obowiązek organów administracji samodzielnie ustalenia kręgu podmiotów legitymujących się przymiotem strony w postępowaniu o zmianę pozwolenia na budowę (niezależnie od pierwszego postępowania, w którym wydana została decyzja będąca przedmiotem zmiany), należy zatem rozumieć jako obowiązek zbadania, czy inne jeszcze podmioty, poza tymi, których nieruchomości leżą w obszarze oddziaływania obiektu, ustalonym w postępowaniu o pozwolenie na budowę, winny być uznane za strony tego postępowania. **Przy ustaleniu, czy krąg stron winien ulec poszerzeniu w stosunku do pierwotnego pozwolenia na budowę, organ winien mieć na uwadze modyfikacje wprowadzone w zmienionym projekcie budowlanym. Nie może jednak badania obszaru oddziaływania inwestycji ograniczyć wyłącznie do wprowadzonych w projekcie zmian, pomijając zakres oddziaływania obiektu jako całości i wyłączając w ten sposób z kręgu stron podmioty, które już w postępowaniu o pozwolenie na budowę uznane zostały za strony z uwagi na to, że należące do nich nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu**”.

W orzecznictwie podkreśla się również konieczność wykazania się interesem prawnym podmiotu zainteresowanego udziałem w postępowaniu jako strona postępowania już przy pierwszej czynności w sprawie, niejako bez uprzedniej interwencji ze strony organu.

Oczywiście podjęcie czynności zmierzających do ustalenia interesu prawnego, np. poprzez wystosowanie odpowiedniego wezwania do uzupełnienia przez dany podmiot braków podania, wciąż stanowi obowiązek organu, niemniej nie wyklucza się sytuacji, w której organ będzie mógł w następstwie, przy posiadaniu przez wnioskodawcę jedynie interesu faktycznego, skorzystać z instytucji, o której mowa w art. 61a § 1 k.p.a. Jak wskazał **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25.03.2020 r., VII SA/Wa 199/20**, CBOSA – „Nie jest rzeczą organów administracji publicznej (ani sądu administracyjnego) domyślanie się, na czym polega interes prawny podmiotu żądającego określonych czynności od organu. Jeżeli z podania strony interes taki nie wynika, to organ nie może od razu odmówić wszczęcia postępowania, gdyż jest związany dyspozycją art. 9 k.p.a., nakazującego mu poinformowanie potencjalnej strony o okolicznościach prawnych, które mają wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków (w tym zainicjowania postępowania administracyjnego) w postępowaniu, którego wszczęcia się domaga. Obowiązkiem organu jest ustalenie, czy pismo inicjujące postępowanie pochodzi od osoby, którą można uznać za stronę postępowania. Taki tok postępowania nakazuje także zasada prawdy obiektywnej, wyrażona w art. 7 k.p.a., nie tylko ww. obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.11.2000 r., sygn. akt I SA 1351/99). Skoro więc **wykazanie interesu prawnego jest obowiązkiem strony już przy pierwszej czynności w sprawie**, to domaganie się przez organ uzupełnienia wniosku o wskazanie interesu prawnego jest *de facto* żądaniem uzupełnienia braków tego wniosku o wymagane elementy, a nie rozpoczęciem postępowania wyjaśniającego. Dopiero po ww. uzupełnieniu wniosku o wykazanie interesu prawnego organ administracji publicznej ma możliwość dokonania oceny, czy pismo w zamierzeniu inicjujące postępowanie pochodzi rzeczywiście od strony. Innymi słowy, dopiero wówczas organ może ocenić, czy w sprawie występuje negatywna przesłanka podmiotowa wszczęcia postępowania z art. 61a § 1 k.p.a.”.

Przy ustalaniu kręgu stron postępowania należy także pamiętać, że sam fakt bezpośredniego sąsiedztwa nieruchomości z planowaną

inwestycją nie powinien automatycznie powodować uznania jej właściciela za stronę tego postępowania. Co więcej, nawet dalsze położenie nieruchomości względem tej, na której planowana jest inwestycja, nie powinno automatycznie powodować pominięcia jej przy ustalaniu interesu prawnego potencjalnych stron. Stanowisko takie prezentuje:

- **wyrok WSA w Krakowie z 12.01.2021 r., II SA/Kr 1067/20, CBOSA** – „W orzecznictwie przyjmuje się też, że **bez znaczenia jest, czy zachodzi tutaj sąsiedztwo bezpośrednie. Oddziaływanie obiektu może obejmować również dalsze nieruchomości. Istotne jest natomiast, aby było powiązane oddziaływanie planowanego obiektu z przepisami odrębnymi**, do których należą zarówno przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jak i przepisy dotyczące ochrony środowiska (m.in. dotyczące ochrony przed hałasem, promieniowaniem), a także przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego (...). Pojęcie to – oddziaływania obiektu projektowanego na tereny sąsiadujące, materializuje się, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów danej inwestycji, jej przedmiotu, funkcji i formy czy też wielkości – konkretyzują się normy wynikające z przepisów, o których mowa wyżej, które będą wytyczać pewną strefę oddziaływania projektowanego obiektu na tereny sąsiadujące (por. wyroki NSA z 12 kwietnia 2011 r. II OSK 644/10 i 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 666/09)”;
- **wyrok NSA z 12.09.2018 r., II OSK 2248/16, CBOSA** – „(...) okoliczność **bezpośredniego graniczenia działki z działką, na której ma zostać realizowana inwestycja budowlana, nie świadczy o tym, że działka ta znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu**, a jej właściciel powinien być stroną w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji realizowanej na działce sąsiedniej. Pojęcie obszaru oddziaływania obiektu materializuje się dopiero, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów danej inwestycji (jej przedmiotu) skonkretyzują się odpowiednie wynikające z odrębnych przepisów normy, które będą wytyczać pewną strefę wobec projektowanego obiektu (...)”.

Jakkolwiek powyższy pogląd wydaje się racjonalny, to również i w tym przypadku organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mają ułatwionego zadania, w orzecznictwie pojawiły się bowiem zdania odmienne:

- **wyrok NSA z 15.07.2016 r., II OSK 2759/14, CBOSA** – „(...) obszar oddziaływania obiektu nie może być tak rozumiany, że w praktyce stanowi barierę nie do przebycia dla większości podmiotów posiadających nieruchomości w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego, a którym odmawia się przymiotu strony w postępowaniu tylko z tego powodu, że zgodnie z założeniami projektowymi nie będzie potrzeby w przyszłości wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu na podstawie przepisów odrębnych. (...) **Postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na budowę powinno dać możliwość szerszemu kręgowi podmiotów uczestniczyć jako strony w tym postępowaniu, nie ograniczając tak hermetycznie rozumienia pojęcia obszaru oddziaływania obiektu** (art. 3 pkt 20 Pr. bud.). Wydaje się, że ustalenie jako granicy, który z podmiotów wymienionych w art. 28 ust. 2 Pr. bud. może być stroną postępowania, stanu faktycznego wymagającego wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu na podstawie przepisów odrębnych jest zbyt restrykcyjne, w praktyce ograniczające prawa wynikające z Konstytucji RP (art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1)”;
- **wyrok WSA w Krakowie z 3.04.2012 r., II SA/Kr 155/12, CBOSA** – „**Przymiot strony** w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę w obecnym stanie prawnym **z definicji powinni mieć właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości sąsiednich, chyba że organ ustali, iż z uwagi na znaczną odległość planowanej zabudowy od działki sąsiedniej, ukształtowanie terenu, sposób jego dotychczasowego lub planowanego zagospodarowania wykluczone jest, iż zamierzenie inwestycyjne będzie w jakikolwiek sposób ograniczało zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej**”;
- **wyrok WSA w Gliwicach z 15.05.2009 r., II SA/Gl 1264/08, CBOSA** – „(...) skoro obszar oddziaływania obiektu oznacza teren wyznaczony wokół niego, to już **z istoty definicji ustawowej wykluczyć należy przypadek, że teren ten stanowi jedy-**

nie obszar zabudowy, czyli samą powierzchnię obiektu. Skoro więc inwestycję zaprojektowano w granicy nieruchomości bądź też w niewielkiej odległości od niej, to brak podstaw prawnych do przyjęcia, aby właściciel (współwłaściciel) działki sąsiedniej nie legitymował się statusem strony w sprawie o pozwolenie na budowę. **Nie ma też w takiej sytuacji znaczenia fakt, czy działka sąsiednia ma walor budowlany.** Wszak działka, będąca drogą wewnętrzną może równocześnie służyć do usytuowania w niej przyłączy mediów, których możliwość realizacji może ograniczyć zabudowa działki sąsiedniej, zwłaszcza usytuowana w granicy. Co więcej, z mocy art. 5 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego, zapewnienie dostępu do drogi publicznej (poprzez drogę wewnętrzną) podlega ochronie w procesie budowlanym”.

Z uwagi na użyty przez ustawodawcę w poprzednim brzmieniu przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. zwrot „w zagospodarowaniu” sądownictwo bardzo szeroko interpretowało pojęcie obszaru oddziaływania obiektu, co utrudniało organom prowadzącym postępowanie wydanie prawidłowej decyzji – tzn. takiej, która ostałaby się w kontroli instancyjnej, a przede wszystkim tej najmniej pewnej – sądowej. Tym samym z uwagi na poprzednie brzmienie przepisu nie można przesądzić, że argumentacja sądów była nieprzekonywająca bądź całkowicie pozbawiona słuszności, zwłaszcza właśnie w kontekście literalnej wykładni art. 3 pkt 20 pr. bud. Wspomniane w przepisie „ograniczenia zabudowy” zostały wymienione jedynie jako przykładowy rodzaj „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu”. Pojęcie ograniczenia w zagospodarowaniu ma zaś niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko ograniczenie zabudowy. Przejawami takiego oddziaływania mogły być więc w istocie wszystkie niedogodności wymienione w cytowanych powyżej orzeczeniach, a uznanie przez sąd danego podmiotu za stronę postępowania, choć niepozbawione w pewnym stopniu cech uznaniowości, wciąż mogło mieścić się w granicach dopuszczalnej wykładni prawa. Niepokojąca z punktu widzenia spójności i jednolitości praktyki organów była niepewność względem kierunku, który mógł obrać sąd przy ocenie interesu prawnego skarżących. Często zdarzało się bowiem, że będąc związanym oceną prawną wydanego orzeczenia, organ prowadził kilka postę-

powań, w których podejmował całkowicie odmienne działania. Nie-spójność orzecznictwa *de facto* zakłócała organom wypracowanie utrwalonej, prawidłowej praktyki. Ten wyraźny rozdzźwięk dostrzegł ustawodawca, który zdecydował się na zmianę tego przepisu.

Aktualnie, po nowelizacji z 2020 r., art. 3 pkt 20 pr. bud. wprowadza definicję obszaru oddziaływania obiektu, przez który rozumie się teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

W materiałach legislacyjnych³ ustawodawca podkreślił, że celem nowelizacji art. 3 pkt 20 pr. bud. było ujednolicenie rozumienia obszaru oddziaływania obiektu i sprowadzenie jego wykładni do materii regulowanej wyłącznie przepisami Prawa budowlanego. Jak bowiem wskazano, „ograniczenia w zabudowie są jednoznaczne do ustalenia. Ograniczenia w zabudowie odnoszą się do takiego wpływu na nieruchomości, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które stawiają wprost wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim wymogi dotyczące odległości jednych obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych). Innymi słowy, obszar oddziaływania budowanego obiektu budowlanego będzie to obszar, w stosunku do którego ten obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych ze względu na wymogi przepisów odnoszące się do zabudowy (a nie ze względu na to, że obiekt wprowadzi jakiegokolwiek subiektywne uciążliwości)”.⁴

Pozostaje mieć nadzieję, że aktualna definicja obszaru oddziaływania obiektu, przy uwzględnieniu wyraźnie przedstawionego przez ustawodawcę celu, który przyświecał nowelizacji, pozostanie w identyczny

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 121, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121> (dostęp: 19.12.2022 r.).

⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 121.

sposób interpretowana zarówno przez organy, jak i sądy administracyjne. Zawężenie pojęcia obszaru oddziaływania do zabudowy, przy jednoczesnym posługiwaniu się w tym zakresie np. przepisami techniczno-budowlanymi, pozwoli organowi na jednoznaczne ustalenie ewentualnego ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych i tym samym zniweluje niepożądane wrażenie dowolności i uznaniowości przy ustalaniu kręgu stron postępowania.

Jak wynika jednak z orzecznictwa sądów administracyjnych wydanego już na gruncie aktualnie obowiązującego brzmienia art. 3 pkt 20 pr. bud., w dalszym ciągu obszar oddziaływania obiektu rozumiany jest równie szeroko jak przed nowelizacją. Jako przykład powołać można **wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.10.2021 r., II SA/Go 842/21**, CBOSA, zgodnie z którym – „Wyznaczenie takiego obszaru [oddziaływania obiektu] powinno nastąpić na potrzeby każdej konkretnej sprawy, przy wzięciu pod uwagę funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji budowlanej. Inaczej rzecz ujmując, trzeba stwierdzić, że pojęcie obszaru oddziaływania jest rekonstruowane w każdym odrębnym postępowaniu prowadzonym dla indywidualnej inwestycji. **Obszaru tego nie można wbrew stanowisku organu I instancji jak i samej strony skarżącej utożsamiać wyłącznie z zachowaniem przez inwestora wymogów określonych przepisami techniczno-budowlanymi, a w szczególności z ich naruszeniem.** W takim bowiem ujęciu obszaru oddziaływania udział w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego innych podmiotów jako stron postępowania poza inwestorem, że niemożliwe będzie uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego, i że tym samym dochodzi do ograniczenia prawa zabudowy sąsiedniej nieruchomości niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Należy więc przyjąć, że podmioty określone w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane w okolicznościach, w których powstaje uzasadnione podejrzenie istnienia wpływu projektowanej inwestycji na ich nieruchomości, powinny być stronami postępowania o pozwolenie na budowę takiej inwestycji (...). Tym samym trafne jest stanowisko organu odwoławczego wyrażone w uzasadnieniu zaskar-

żonej decyzji, że istotne jest ustalenie potencjalnego oddziaływania inwestycji na sferę uprawnień podmiotów, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, a w konsekwencji przyznanie im przymiotu strony. Zasadnie więc przyjął, że organ I instancji zbyt wąsko podszedł do kwestii dotyczącej ochrony interesów osób trzecich jako właścicieli czy też użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z terenem, na którym ma być realizowana inwestycja budowlana objęta pozwoleniem na budowę”.

1.3. Merytoryczna analiza projektu budowlanego

Kolejną kwestią budzącą istotne wątpliwości organów administracji architektoniczno-budowlanej jest dopuszczalność weryfikacji kwalifikacji projektanta obszaru oddziaływania obiektu w ramach prowadzonego postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679) część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu zawiera m.in. informację o obszarze oddziaływania obiektu (§ 14 pkt 8), która powinna z kolei zawierać (§ 18) wskazanie przepisów prawa, na podstawie których dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, oraz zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar ten mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Ustawą z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany treści art. 3 pkt 20 oraz do art. 20 ust. 1 pr. bud. (określającego obowiązki projektanta), dodając pkt 1c. Oznacza to, że od dnia 28.06.2015 r., tj. od daty wejścia w życie wspomnianej nowelizacji, jednym z podstawowych obowiązków projektanta jest obowiązek określenia obszaru oddziaływania obiektu.

W wyniku zmiany art. 35 pr. bud., dokonanej ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 718), która weszła w życie z dniem 11.07.2003 r., za składany przed organem administracji architektoniczno-budowlanej projekt odpowiada projektant oraz osoba sprawdzająca, którzy dołączają oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw uchylono ust. 2 art. 35, w którym dopuszczono możliwość badania przez organ zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami w zakresie określonym w art. 5 pr. bud.

W związku ze wszystkimi powyższymi zmianami legislacyjnymi w orzecznictwie pojawiła się wówczas teza, zgodnie z którą organy administracji architektoniczno-budowlanej, oceniając przedkładane projekty budowlane, dokonują jedynie analizy zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Tym samym odpowiedzialność za sporządzenie projektu zgodnego z przepisami i zasadami wiedzy technicznej została złożona na projektanta. Jako istotne powołać należy:

- **wyrok NSA z 23.01.2020 r., II OSK 2089/18, CBOSA** – „Stosownie do np. art. 34 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego projekt budowlany składa się np. z projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz z projektu architektoniczno-budowlanego. W wyniku nowelizacji np. 35 tej ustawy (np. 1 pkt 28 lit. b ustawy z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., do Prawa budowlanego wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej. **Zmiana ta spowodowała, że uprawnienia kontrolne organu administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (ewentualnie o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) zostały ogra-**

niczone w odniesieniu do projektu architektoniczno-budowlanego do kompetencji obejmującej sprawdzenie jego zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 zgody na realizację przedsięwzięcia. Sprawdzanie zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone do projektu zagospodarowania działki – np. art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (...);

- **wyrok WSA w Warszawie z 17.09.2019 r., VII SA/Wa 1092/19, CBOSA** – „W tym miejscu wskazać trzeba (na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym), iż odpowiedzialność projektanta stanowi gwarancję dla inwestora, ale i dla organu, że projekt jest opracowany zgodnie z przepisami, **co zwalnia organy architektoniczno-budowlanej ze szczegółowego badania projektu poza przypadkami opisanymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b.** W pierwotnym brzmieniu art. 35 ust. 2 p.b. upoważniał organ do badania zgodności projektu budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami w zakresie określonym w art. 5 p.b. Przepis ten został jednak uchylony ustawą z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. Jednocześnie ustawa ta wprowadziła zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt (art. 20 ustawy). **Uprawnienia kontrolne organu** administracji architektoniczno-budowlanej, który prowadzi postępowanie w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę, **zostały ograniczone wyłącznie do kompetencji obejmującej sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Sprawdzenie zgodności**

z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt 2 – Prawa budowlanego). **Rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie kontroli oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ i stanowiłaby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem** (art. 7 k.p.a.). Powyższe przepisy korespondują z szeroką odpowiedzialnością projektanta za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany – art. 20, art. 93 pkt 1 i art. 95 oraz nast. Prawa budowlanego), (por. także wyroki NSA z 24 kwietnia 2009 r., II OSK 58/08, II OSK 44/12 z 10 maja 2013 r., czy II OSK 208/12”;

- **wyrok WSA w Gliwicach z 22.01.2021 r., II SA/GI 944/20, CBOSA** – „(...) organ administracji architektoniczno-budowlanej nie bada zgodności projektu z przepisami techniczno-budowlanymi. Za to odpowiada, posiadający odpowiednie kwalifikacje, projektant. Można tu przytoczyć choćby tezę wyroku WSA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2020 r. (sygn. II SA/Bk 783/19 – za CBOSA). Zgodnie z nią «obowiązujące przepisy prawa nie wymagają od inwestora przedłożenia wraz z projektem budowlanym modelowych obliczeń poziomu hałasu». Dalej Sąd stwierdza, że **«organ nie jest uprawniony do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi lub innymi przepisami prawa** (poza przepisami określającymi wymogi ochrony środowiska). Rozszerzająca interpretacja uprawnień organu, w zakresie kontroli projektu budowlanego dokonywanej na podstawie art. 35 ust. 1 p.b., oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ (tj. uchylony art. 35 ust. 2 p.b.) i stanowiłaby naruszenie kardynalnej zasady związania organów administracji publicznej prawem»”;
- **wyrok WSA w Warszawie z 28.09.2016 r., VII SA/Wa 2736/15, CBOSA** – „Taka zmiana świadczy o tym, że w obecnym stanie prawnym organ sprawdza tylko zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Natomiast **za projekt architektoniczno-budowlany**

- i zawarte w nim rozwiązania odpowiada projektant, który dołącza oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej**”;
- **wyrok WSA w Krakowie z 7.07.2016 r., II SA/Kr 592/16, CBOSA – „(...) odpowiedzialność za prawidłowe, tj. zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, ale również zgodne z wiedzą techniczną, sporządzenie projektu budowlanego spoczywa na projektancie. O ile organy administracji architektoniczno-budowlanej mają obowiązek sprawdzić kompletność projektu budowlanego i jego zgodność z przepisami powszechnie obowiązującymi, o tyle nie mają takiej kompetencji w zakresie sprawdzenia projektu budowlanego, co do jego zgodności z zasadami wiedzy technicznej. Pracownicy organu – w przeciwieństwie do projektanta – nie muszą bowiem legitymować się taką wiedzą i nie muszą dysponować poświadczającymi ją uprawnieniami i zaświadczeniami. Nawet jednak gdyby pracownik organu taką wiedzę i kwalifikacje posiadał, to w postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę **nie pełni on roli projektanta w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, ale rolę organu i nie ma ani prawa, ani obowiązku wyręczać projektanta w zakresie jego obowiązków.** Po wtóre wskazać należy, że stosowanie polskich norm nie jest obowiązkowe, poza tymi które wskazuje przywołane wyżej rozporządzenie i jego załącznik**”;
 - **wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2018 r., II SA/Łd 459/18, CBOSA – „Warto zwrócić uwagę, że właściwy organ co do zasady nie może ingerować w zawartość merytoryczną projektu. Ocenie organu może podlegać jedynie zgodność przyjętych rozwiązań z prawem i to w zakresie ściśle określonym w ustawie. Dopuszczalne jest jedynie sprawdzenie zgodności projektu budowlanego (a więc projektu zagospodarowania działki i projektu architektoniczno-budowlanego) z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy oraz wymaganiami ochrony środowiska. Projekt zagospodarowania działki lub terenu podlega sprawdzeniu tylko pod kątem zgodności z przepisami, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanymi (np. warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać bu-**

dynki i ich usytuowanie). Do obowiązków organu należy również sprawdzenie kompletności projektu budowlanego, w tym czy posiada on wszystkie wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia i sprawdzenia (np. art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), a także sprawdzenie, czy projekt ten został sporządzony przez osobę posiadającą właściwe (w rozumieniu przepisów rozdziału 2 Prawa budowlanego) uprawnienia budowlane”;

- **wyrok WSA w Warszawie z 23.01.2018 r., VII SA/Wa 700/17, CBOSA** – „Racje mają organy orzekające w postępowaniu nieważnościowym, że projekt budowlany w części obejmującej projekt architektoniczno-budowlany, a więc w zakresie rozwiązań dotyczących bezpośrednio obiektu budowlanego, tj. jego formy, konstrukcji i funkcji, a także proponowanych rozwiązań technicznych, materiałowych i zasad nawiązania do otoczenia, nie podlega co do zasady merytorycznej kontroli organu administracji architektoniczno-budowlanej. (...) Nie można (...) zgodzić się z organami co do tego, że zawarte w projekcie budowlanym przez autora projektu informacje odnoszące się do warunków określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie podlegają merytorycznej ocenie organu architektoniczno-budowlanego. Przeciwnie, jest to podstawowy obowiązek organu, aby rzetelnie i wyczerpująco zbadać zgodność przedstawionych w projekcie rozwiązań z przepisami planistycznymi. **Projektant ponosi odpowiedzialność za zawartość projektu, w szczególności zaproponowane rozwiązania konstrukcyjne, funkcjonalne, a także rozwiązania techniczne i materiałowe. Natomiast rolą organu architektoniczno-budowlanego jest zapewnienie zgodności 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**”;
- **wyrok WSA w Warszawie z 3.11.2020 r., VII SA/Wa 615/20, CBOSA** – „(...) przepisy ustawy Prawo budowlane **nie przewidywały (i nadal nie przewidują)** możliwości oceny przez organ, zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi części projektu architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego”;

- **wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.03.2019 r., II SA/Go 1/19, CBOSA** – „Za prawidłowość sporządzenia projektu budowlanego, w tym również za przyjęte w projekcie rozwiązania, odpowiada projektant, a jeżeli istnieje wymóg sprawdzenia projektu – również sprawdzający. **Za takie rozwiązania nie podlegające kontroli przez organ administracyjny należy uznać np. konkretny promień łuku drogi**”.

Analogiczne stanowisko sądów dotyczy także weryfikacji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej tzw. projektów wykonawczych:

- **wyrok WSA w Krakowie z 20.01.2020 r., II SA/Kr 1343/19, CBOSA** – „(...) **projekt taki [wykonawczy] nie podlega ocenie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej**, a roboty budowlane są wykonywane w oparciu o zatwierdzony projekt budowlany. Jednocześnie za stwierdzenia zawarte w części architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego [odpowiedzialność] ponosi wyłącznie projektant. **Część konstrukcyjna projektu budowlanego nie podlega kontroli przez organ**, a ewentualne dodatkowe uszczegółowienia rozwiązań projektowych (tych samych zatwierdzonych) mogą być (...) ew. zawarte w projekcie wykonawczym, który nie podlega zatwierdzeniu decyzją w sprawie pozwolenia na budowę”.

Czy zatem w świetle powyższych rozważań, w związku z powyższymi wątpliwościami co do prawidłowości kwalifikacji projektanta, organ posiada możliwość zakwestionowania obszaru oddziaływania obiektu, a jeśli tak, to czy powinien dokonać tego ustalenia samodzielnie, w oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie, bądź też powinien zastosować tryb, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pr. bud.⁵

W świetle stanowiska sądów dotyczącego ustalania kręgu stron postępowania na podstawie art. 3 pkt 20 w zw. z art. 28

⁵ W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia.

ust. 2 pr. bud. nasuwa się wniosek, że kwalifikacja projektanta nie tylko nie wiąże organu w przypadku zawarcia błędnych informacji, lecz także każdorazowo wymaga oceny organu pod kątem wniosków wynikających z przyjętych ustaleń. Niewątpliwie w przypadku błędu bądź omyłki projektanta w tym zakresie organ powinien wezwać inwestora do usunięcia we wskazanym terminie określonych nieprawidłowości – taka sytuacja może mieć miejsce np. w przypadku uznania przez autora projektu, iż obszar oddziaływania projektowanej inwestycji „zamyka się” na działce inwestora, lecz z analizy projektu zagospodarowania terenu wynika, iż obiekt znajduje się bezpośrednio w granicy z nieruchomością sąsiednią. Problemy interpretacyjne będą się pojawiać oczywiście w przypadkach dużo mniej rażących niż klasyczna zabudowa w ostrej granicy, a bardziej ocennych, kiedy o zgodności z przepisami będą decydować niuanse. Wydaje się oczywiste, że w przypadku zauważenia innych niezgodności projektowych, np. proponowanych rozwiązań technicznych, które naruszają bezpieczeństwo użytkowania inwestycji, organ nie powinien zasłaniać się treścią art. 35 ust. 1 pr. bud., tylko podjąć przewidziane ustawą czynności, czyli wdrożyć tryb, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pr. bud. Stanowisko takie popierają:

- **wyrok WSA w Rzeszowie z 10.07.2019 r., II SA/Rz 384/19, CBOSA** – „Dokonując wykładni ww. przepisów, trzeba mieć jednakże także na uwadze, że poprawność złożonej dokumentacji budowlanej nie może być sprawdzana przez organ tylko i wyłącznie od strony formalnej, w oderwaniu od jej treści, bowiem o wartości dokumentacji budowlanej (projektowej) decyduje nie werbalne określenie przez projektanta, czego ona dotyczy, lecz to, co rzeczywiście zostało w niej wyrażone. Nie można więc przez wydanie decyzji administracyjnej aprobować powstania nowej substancji budowlanej w warunkach istnienia ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników innych obiektów lub obniżenia przydatności ich użytkowania. **Za przyjęte rozwiązanie techniczne odpowiada projektant, ale organ, badając projekt, musi wziąć pod uwagę takie okoliczności jak np. względy bezpieczeństwa ludzi lub mienia i nie może akceptować wadliwych rozwiązań** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Admini-

stracyjnego w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 751/07 (...))”;

- **wyrok WSA w Krakowie z 15.11.2021 r., II SA/Kr 836/21, CBOSA** – „Podkreślić wymaga, że co prawda projektant ponosi pełną odpowiedzialność za projekt budowlany pod względem rozwiązań konstrukcyjnych i technicznych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2021 r. II OSK 2993/18 oraz z dnia 15 lutego 2018 r. II OSK 1820/17), to jednak **organ ma obowiązek merytorycznej oceny (także w aspekcie techniczno-budowlanym), czy projekt zagospodarowania działki lub terenu wymagania określone stosownymi przepisami spełnia**. Jest to szczególnie istotne z uwagi na kwestie poruszane wyżej, a związane z poszanowaniem uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ustawy). Jak zasadnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 października 2019 r., IV SA/Po 330/19, o ile nie ulega wątpliwości, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest zobowiązany badać każdego elementu projektu budowlanego, o tyle **projekt podlega kontroli pod kątem wszelkich relacji planowanej budowy w stosunku do otaczającej ją przestrzeni, a w szczególności sąsiedzkiej**”.

Oczywiście również i w tym przypadku pojawiły się poglądy odmienne:

- **wyrok WSA w Warszawie z 29.01.2020 r., VII SA/Wa 1918/19, CBOSA** – „Organ nie miał – wbrew zarzutom skargi – podstaw do zastosowania w sprawie § 12 ust. 2, § 11 ust. 2. pkt 11), § 12 ust. 1 pkt 1) i 2a) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. **Za projekt i jego zgodność z ww. przepisami odpowiada bowiem wyłącznie projektant** – art. 20 ust. 1 pkt 1 Pr. bud. Dyspozycja art. 35 ust. 1 pkt 1 – 4 Pr. bud. nie przewiduje w tym zakresie żadnego wyjątku”;
- **wyrok WSA w Gdańsku z 3.02.2021 r., II SA/Gd 145/20, CBOSA** – „(...) **weryfikacja danych i obliczeń w projektach budowlanych**, co do których ustawodawca nakłada obowiązek

ich sporządzenia przez wyspecjalizowane podmioty, posiadające potwierdzone urzędowo uprawnienia (np.: budowlane), **nie mieści się w zakresie działania organów administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniach w przedmiocie pozwolenia na budowę i stanowiłoby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem**. Odpowiedzialność za rozwiązanie projektowe została nałożona na projektanta oraz w razie takiego wymogu – na osoby sprawdzające projekt. **Organ nie jest uprawniony do prowadzenia ustaleń faktycznych, czy przyjęte rozwiązania konstrukcyjne projektu architektoniczno-budowlanego są prawidłowe oraz czy sformułowane przez strony postępowania zarzuty podważają zasadność takich rozwiązań**. Uprawnienia kontrolne organu administracji architektoniczno-budowlanej zostały ograniczone do ściśle określonych w art. 35 ust. 1 pr. b. przypadków, tym przypadkiem nie jest zaś badanie zgodności projektu pod kątem przyjętych rozwiązań projektowych i możliwości technicznych ich wykonania (por. wyrok NSA z 8 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 3115/17, dostępny w CBOSA”).

Pomimo powyższych orzeczeń sądy administracyjne coraz chętniej przyznają, że wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić każdorazowo w ramach prowadzonego postępowania, i to przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Pomimo wyrażonej dyspozycji art. 20 ust. 1 pkt 1c pr. bud. organ nie jest związany w tym zakresie ustaleniem dokonany przez projektanta. Przywołać tu można:

- **wyrok WSA w Gdańsku z 13.01.2021 r., II SA/Gd 763/20** – „Z art. 34 ust. 3 pkt 5 Prawa budowlanego wynika przy tym, że projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu. Nadto, zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1c, określenie obszaru oddziaływania obiektu należy do podstawowych obowiązków projektanta. Przy czym, jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, **określenie obszaru oddziaływania obiektu w projekcie budowlanym co do zasady nie zwalnia orzekających organów od weryfikacji określonego przez projektanta obszaru oddziaływania obiektu** (zob. wyrok WSA