

## **Prawny obowiązek projektanta w zakresie określenia obszaru oddziaływania obiektu**

### **Definiowanie obszaru oddziaływania obiektu**

Pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” zostało wprowadzone do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [1] przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw [2]. Dodanie tego pojęcia miało na celu ograniczenie liczby podmiotów biorących udział w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

Przed zmianą, która weszła w życie 11 lipca 2003 r. stronami postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę byli wszyscy bezpośredni sąsiedzi nieruchomości objętej wnioskiem, niezależnie od tego, czy planowana inwestycja mogła oddziaływać na ich nieruchomości [3]. Natomiast po zmianie stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są wyłącznie: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu [4]. O przynależności strony postępowania będzie zatem decydowało pojęcie obszaru oddziaływania obiektu, które zostało zdefiniowane w art. 3 p. 20 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z powyższym jako ten obszar należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu. W konsekwencji powyższego, określony obszar może być uznany za „obszar oddziaływania obiektu”, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki: 1) badany obszar znajduje się w granicach wyznaczonych przez przepisy odrębne; 2) przepisy te powinny wprowadzać związane z projektowanym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu otaczającego go terenu.

Pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” będzie się zatem materializować, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów danej inwestycji, także jej usytuowania, będą się konkretyzować odpowiednie normy wynikające z odrębnych przepisów, które będą wytyczać pewną strefę ograniczeń w zabudowie wobec projektowanego obiektu [5].

Przez „ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej” należy rozumieć utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem, w wyniku wybudowania obiektu niespełniającego wymaganych warunków technicznych, a także utrudnienia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem [6]. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 p. 9 ustawy Prawo budowlane, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich [7]. W obszarze tym mogą więc znajdować się również nieru-

chomości, które bezpośrednio nie graniczą z terenem inwestycji. Powyższe potwierdza orzecznictwo, w którym przyjmuje się, że oddziaływanie obiektu może obejmować również dalsze nieruchomości [8].

Z powyższego wynika, że krąg stron postępowania wyznaczają określone przepisy, które wprowadzają związane z projektowanym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu otaczającego go terenu. Zatem ograniczenia, które nie są wynikiem istnienia przepisów prawnych, nie dają podstawy do uznania danego podmiotu za stronę postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Oznacza to, 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 jej właściciel, użytkownik wieczysty, zarządca 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. Natomiast sam fakt, że dany podmiot jest właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, nie jest wystarczającą podstawą do uznania, że podmiotowi takiemu przysługuje status strony w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę [9].

### **Wątpliwości w zakresie definiowania obszaru oddziaływania obiektu**

Ustawowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” jest nieprecyzyjna i od lat wywołuje kontrowersje. Przepis ten nie definiuje bowiem pojęcia obszaru oddziaływania obiektu wprost, lecz przez odesłanie do licznych regulacji prawnych, których katalog nie jest określony, a jednocześnie bardzo szeroki, co powoduje istotne trudności w praktyce.

Przyjmuje się, że przepisy odrębne, o których mowa w art. 3 p. 20 ustawy Prawo budowlane, to wszystkie powszechnie obowiązujące przepisy prawa wprowadzające określonego rodzaju ograniczenia czy też utrudnienia w zakresie zagospodarowania, ale również dotychczasowego korzystania z tego terenu [10]. Nie istnieje więc zamknięty katalog przepisów, które organ architektoniczno-budowlany winien wziąć pod uwagę, ustalając strony postępowania. Wyznaczając obszar oddziaływania obiektu, organ powinien uwzględnić funkcję, formę oraz konstrukcyjne cechy oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji [11]. Zatem ocena wpływu konkretnej inwestycji na otoczenie obejmuje cały szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego budynku na nieruchomości znajdujące się w jego otoczeniu i nie może ograniczać się jedynie do kwestii zachowania warunków technicznych w zakresie usytuowania obiektu na działce [12]. Jak pod-

kreśla się w orzecznictwie, ustawowa definicja „obszaru oddziaływania obiektu” nie daje też podstaw do zawężającego rozumienia tego określenia. W definicji tej jest mowa o terenie „wyznaczonym” w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu [13]. Obszar oddziaływania obiektu jest zatem wyznaczany przez przepisy ustanawiające zakres interesu prawnego osób trzecich, który wymaga konkretyzacji i indywidualizacji, a także uwzględnienia w projektowaniu i budowie obiektu [14].

Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że należy brać pod uwagę wszelkie przepisy, które wymuszają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego [15]. Przepisy te można podzielić generalnie na kilka zasadniczych grup:

1) ustawa Prawo budowlane, w tym m.in. przepis art. 5 ust. 1 p. 9 stanowiący, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części należy projektować i budować, zapewniając poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej [16];

2) normy zawarte w innych niż Prawo budowlane ustawach oraz w aktach wykonawczych do nich, z których wprost wynikają ograniczenia w zagospodarowaniu terenów otaczających określone obiekty ze względu na charakteryzujące je specyficzne warunki przeciwpożarowe, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i mienia itp., w tym przepisy rangi ustawowej tworzące tzw. obszary specjalne, na których obowiązuje wyjątkowy reżim prawny służący realizacji określonych celów publicznych polegających na budowie szczególnie rodzaju obiektów budowlanych;

3) przepisy techniczno-budowlane, wydane na podstawie delegacji ustawowych, zamieszczonych w ustawie Prawo budowlane bądź innych ustawach [17];

4) przepisy kodeksu cywilnego, które gwarantują właścicielowi nieruchomości sąsiedniej prawo do korzystania z jego nieruchomości oraz zakazują naruszania jego własności – art. 140 i art. 222 k.c. [18].

W każdym zatem przypadku obszar oddziaływania obiektu musi być określany na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów materialnego prawa administracyjnego. Samo subiektywne odczucie określonego podmiotu, że inwestycja oddziałuje na jego nieruchomość, nie jest wystarczające do uznania, że nieruchomość ta jest usytuowana w obszarze oddziaływania danego przedsięwzięcia. Nie można też przyjąć, że obszar oddziaływania to teren, w którym można odczuć skutki uciążliwości spowodowane funkcjonowaniem jakiegoś obiektu. Takie rozumienie odwołuje się do oddziaływania faktycznego, którego nie można utożsamić z oddziaływaniem polegającym na wprowadzeniu ograniczeń prawnych. Tylko osoby, których prawo doznaje ograniczeń ze względu na realizację jakiegoś obiektu są stronami w postępowaniu o pozwolenie na budowę w przypadku tego obiektu [19]. Nie można jednak uzależniać przynajmniej strony wyłączenie od negatywnego oddziaływania inwestycji na prawa osób trzecich, lecz jest konieczne badanie samej możliwości spowodowania szkodliwego oddziaływania inwestycji na teren otaczający działkę inwestora. Nie musi tym samym zaistnieć negatywny wpływ inwestycji na nieruchomość sąsiednią, lecz musi wystąpić potencjalna groźba takiego skutku [20].

Ustalenie granic obszaru oddziaływania następuje każdorazowo na podstawie indywidualnych cech obiektu budowlanego oraz jego przeznaczenia, a więc jest konkretyzowane na potrzeby jednostkowej sprawy [21].

### **Znaczenie właściwego określenia obszaru oddziaływania obiektu**

Prawidłowe określenie obszaru oddziaływania obiektu warunkuje przede wszystkim prawidłowe ustalenie stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Stronami tego postępowania, oprócz inwestora, będą właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości, których nieruchomości lub ich części znalazły się w obszarze oddziaływania obiektu. Prawidłowe ustalenie stron postępowania decyduje o jego ważności. Nieprawidłowe ustalenie stron, w tym nieuznanie określonej osoby za stronę, skutkuje możliwością żądania wznowienia postępowania.

Poza tym, prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania obiektu ma istotne znaczenie w związku z wprowadzeniem, od 28 czerwca 2015 r. [22], nowej możliwości realizacji budowy wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie na podstawie zgłoszenia. Jeżeli obszar oddziaływania zaprojektowanego budynku jednorodzinnego wykracza poza teren działki, wówczas warunkiem jego realizacji będzie uprzednie uzyskanie pozwolenia na budowę.

W konsekwencji kwestią kluczową do rozstrzygnięcia, czy dany budynek będzie można zrealizować na podstawie zgłoszenia, czy pozwolenia na budowę, stanie się ustalenie, czy obszar oddziaływania budynku mieści się w granicach działki, na której został zaprojektowany [23].

### **Obowiązek projektanta w zakresie określenia obszaru oddziaływania obiektu**

Określenie obszaru oddziaływania obiektu jest obowiązkiem projektanta [24], który jest zobowiązany zamieścić informację o tym obszarze w projekcie budowlanym [25]. Informacja taka powinna zawierać wskazanie konkretnych przepisów prawa, na których podstawie dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu oraz zasięg tego obszaru przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany [26].

Mimo że obowiązek ten jest uznawany za nowy, projektodawca w uzasadnieniu do zmiany ustawy Prawo budowlane z 2015 r. konkretyzując ten obowiązek podnosi, że istniał on już wcześniej [27], ale nie był tak wyartykułowany, jak obecnie. Zdaniem projektodawcy, przedmiotowa zmiana nie nakłada więc na projektantów dodatkowego obowiązku, a jedynie konkretyzuje obowiązki, które istniały już przed zmianą. Jak podkreśla projektodawca, biorąc pod uwagę art. 5 ust. 1 p. 9 w związku z art. 20 ust. 1 p. 1 ustawy Prawo budowlane, projektant jest obowiązany do projektowania obiektu budowlanego w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku Kp 7/09 [28].

Wobec powyższego projektant, opierając się na obowiązujących przepisach, orzecznictwie, praktyce i zagospodarowaniu działek sąsiednich, będzie musiał za każ-

dym razem podjąć decyzję, czy obszar oddziaływania budynku mieści się w granicy działki, na której jest projektowany, czy nie. Decyzja taka ma istotne konsekwencje. Jeżeli bowiem projektant uzna, że obszar oddziaływania budynku mieści się w granicach działki, to właściciele sąsiednich nieruchomości nie będą stroną postępowania, a inwestor będzie mógł dokonać zgłoszenia budowy wolno stojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zamiast występować o pozwolenie na budowę. W przeciwnym przypadku inwestor będzie musiał wystąpić o pozwolenie na budowę, a jego sąsiadom będzie przysługiwał status strony w tym postępowaniu.

Prawidłowość określenia przez projektanta obszaru oddziaływania obiektu jest każdorazowo przedmiotem badania organu administracji architektoniczno-budowlanej w związku z wniesieniem zgłoszenia z projektem budowlanym, jak i w ramach postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę [29].

Organ prowadzący postępowanie nie jest więc związany ustaleniem obszaru oddziaływania przez projektanta [29], lecz jest zobowiązany przeprowadzić własne postępowanie wyjaśniające w tym zakresie, w celu ustalenia stron postępowania poprzedzającego wydanie pozwolenia na budowę. Jest to związane z obowiązkiem organów administracji publicznej do przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, w tym obligujących organ administracji architektoniczno-budowlanej, w myśl art. 81 ust. 1 p. 1 ustawy Prawo budowlane, do nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego w zakresie m.in. prawidłowego wykonania przez projektanta obowiązków, o których mowa w art. 20 ust. 1 p. 1 c i art. 34 ust. 3 p. 5 ustawy Prawo budowlane. Organ jest więc zobowiązany dopuścić do udziału w postępowaniu strony ustalone na podstawie własnej, swobodnej oceny materiału dowodowego sprawy, o czym stanowi art. 80 k.p.a. [30].

Niestety, niewłaściwa kwalifikacja obszaru oddziaływania obiektu przez projektanta może prowadzić do podnoszenia roszczeń odszkodowawczych przez inwestorów wobec projektantów. Należy więc przypuszczać, że projektanci chcąc z góry uniknąć takich roszczeń będą rekomendowali inwestorom występowanie z wnioskami o pozwolenie na budowę, jeżeli zaistnieje jakiegokolwiek ryzyko uznania, że projektowany budynek będzie oddziaływał na działki sąsiednie, tym bardziej że w orzecznictwie przyjmuje się, że wątpliwości na temat legitymacji do udziału w postępowaniu w charakterze strony należy zawsze rozstrzygać na korzyść podmiotu domagającego się uznania go za stronę. Wymaga tego bowiem cel postępowania administracyjnego, którym jest w szczególności zapewnienie ochrony interesów jego stron [31].

### Podsumowanie

Prawidłowe określenie obszaru oddziaływania obiektu decyduje o właściwym określeniu stron postępowania oraz o możliwości wybrania, w określonych sytuacjach, uproszczonej drogi zmierzającej do realizacji obiektu budowlanego, w postaci zgłoszenia z projektem.

Pomimo że pojęcie obszaru oddziaływania obiektu doczekało się definicji ustawowej, to nadal jest ono na tyle niejasne, że w praktyce utrudnia jego zastosowanie wymagające doprecyzowania w odrębnym postępowaniu prowadzonym w przypadku indywidualnych inwestycji.

Obowiązek określenia obszaru oddziaływania obiektu został powierzony przede wszystkim projektantowi, który informację o tym obszarze powinien zamieścić w projekcie.

Ocena projektanta nie wiąże jednak organu administracji architektoniczno-budowlanej, który może zakwestionować jego ustalenia, dokonując odmiennych ustaleń w tym zakresie. Jest to sytuacja niekorzystna w odniesieniu do projektanta, ponieważ może skutkować zgłoszeniem wobec niego roszczeń odszkodowawczych przez inwestorów.

### PRZYPISY

- [1] DzU z 2017 r., poz. 1332.
- [2] DzU nr 80, poz. 718.
- [3] Por. A. Kosicki: Pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” w ustawie – Prawo budowlane. Dodatek do Nieruchomości 2011, nr 6, s.10 oraz T. Asman, Z. Niewiadomski [w:] Prawo budowlane. Komentarz (red.) Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 82.
- [4] Por. art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego oraz wyrok WSA w Krakowie z 10 lipca 2017 r. II SA/Kr 605/17, Legalis nr 1690163.
- [5] Wyroki NSA: z 12 kwietnia 2011 r. II OSK 644/10, Legalis nr 537531; 5 kwietnia 2010 r. II OSK 666/09, Legalis nr 223832; z 23 marca 2012 r. II OSK 26/11, Legalis nr 777708; z 1 kwietnia 2011 r. II OSK 563/10, Legalis nr 348328.
- [6] Por. wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r. II OSK 1613/11, Legalis nr 507348.
- [7] Wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r. II OSK 563/10, Legalis nr 348328.
- [8] Wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2017 r. II SA/Kr 1200/16, Legalis nr 1598634.
- [9] Wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2017 r. II SA/Łd 725/16, Legalis nr 1599967.
- [10] Wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r. II OSK 563/10, Legalis nr 348328 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 15 marca 2017 r. II SA/Gd 743/16, Legalis nr 1597165.
- [11] Wyrok NSA z 28 marca 2007 r. II OSK 208/06, Legalis nr 93919.
- [12] Wyrok WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2017 r. II SA/Po 664/16, Legalis nr 1635169.
- [13] Wyrok NSA z 28 marca 2007 r. II OSK 208/06, Legalis nr 93919 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 17 sierpnia 2010 r. II SA/Bk 349/10, Legalis nr 245242.
- [14] Wyrok NSA z 18 lipca 2014 r. II OSK 609/13, Legalis nr 1161758.
- [15] Kostka Z.: Prawo budowlane. Komentarz. Gdańsk 2005, s. 21.
- [16] Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r. II OSK 443/15, Legalis nr 1555428.
- [17] Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r. II OSK 332/12, Legalis nr 763506; wyrok WSA w Olsztynie z 19 września 2013 r. II SA/OI 496/13, Legalis nr 762053; wyrok WSA w Białymstoku z 23 maja 2013 r. II SA/Bk 546/12, Legalis nr 719995.
- [18] NSA w wyroku z 17 maja 2013 r. II OSK 176/12, Legalis nr 763079 oraz wyrok WSA w Kielcach z 15 kwietnia 2014 r. II SA/Ke 990/13, Legalis nr 964028.
- [19] Wyrok NSA w Warszawie z 18 stycznia 2011 r. II OSK 338/10, Legalis nr 354115.
- [20] Wyrok WSA w Łodzi z 9 marca 2017 r. II SA/Łd 725/16, Legalis nr 1599967.
- [21] Wyrok WSA w Łodzi z 4 czerwca 2014 r. II SA/Łd 239/14, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- [22] Por. art. 29 ust. 1 pkt 1a dodany ustawą z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 443).
- [23] Bielecki M.: Zmiany w Prawie budowlanym 2015 – zgłoszenie budowy domu jednorodzinnego. Cz. II. „Nieruchomości”, nr 5/2015, s. 13.
- [24] Por. dodany przepisami ustawy z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw art. 20 ust. 1 p. 1c Prawa budowlanego.
- [25] Por. dodany do art. 34 ust. 5 Prawa budowlanego.
- [26] Wyrok WSA w Białymstoku z 3 października 2017 r. II SA/Bk 499/17, Legalis nr 1683006.
- [27] W uzasadnieniu tym podano, że obowiązek projektanta do określenia obszaru oddziaływania obiektu wynikał m.in. z art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 20 ust. 1 p. 1, art. 34 ust. 3 p. 1 Prawa budowlanego i przepisów § 7 ust. 1, § 8 ust. 3 pkt 1 i 2, § 11 ust. 2 p. 3 i 11 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (DzU poz. 462 z późniejszymi zmianami).
- [28] Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Legalis nr 316375.
- [29] Wyrok WSA w Gdańsku z 5 kwietnia 2017 r. II SA/Gd 119/17, Legalis nr 1597210.
- [30] Wyrok WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2017 r. II SA/Po 664/16, Legalis nr 635169.
- [31] Wyrok NSA z 29 września 2010 r. II OSK 1481/09, Legalis nr 553955.