

ARTUR KOSICKI

Pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” w Prawie budowlanym po nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 roku

The Concept of „Area of Impact of the Structure”
in the Construction Law after the Amendment of 13 February 2020

Abstract

As it results from the content of art. 5 sec. 1 point 9 of the Act of 7 July 1994 – Building Law, the main determinant of the possibility of using public law instruments to protect the interests of third parties in the construction process is the area of impact of the facility, referred to in art. 3 point 20 of this act. The provision of art. 5 sec. 1 point 9 of the Building Law directly refers to respecting the legitimate interests of third parties present in this area. The Act of 13 February 2020 amending the Building Law and certain other acts introduced new wording to the definition of the area of impact of the facility. This should be understood as the area designated in the surroundings of the building on the basis of separate provisions introducing restrictions on development in this area related to the facility in question. Prior to the aforementioned amendment, however, this area was understood as the area designated in the surroundings of the building on the basis of separate provisions introducing restrictions on development related to this facility, including development of this area. This paper aims to demonstrate the essence of the change introduced by the amendment and examine its impact on the protection of third-party interests in the construction process. This will be achieved by taking into account case law from administrative courts and the views of legal scholars on the basis of the previously applicable and current definitions.

KEYWORDS: area of influence,
building object, third party interests,
building permit

SŁOWA KLUCZOWE: obszar
oddziaływania, obiekt budowlany,
interesy osób trzecich, pozwolenie
na budowę

ARTUR KOSICKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet w Białymstoku,
ORCID – 0000-0003-2363-7015, e-mail: dpi@arturkosicki.com.pl

[HTTPS://DOI.ORG/10.36128/PRIW.V157.1312](https://doi.org/10.36128/PRIW.V157.1312)

1 | Uwagi ogólne

Podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania z publicznoprawnych instrumentów ochrony interesu osób trzecich w procesie budowlanym jest obszar oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Przykładowo to prawidłowe określenie właśnie tego obszaru jest elementem koniecznym dla ustalenia, czy w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę interesy osób trzecich będą chronione, czy też nie będą objęte ochroną, a tym samym jakie podmioty będą mogły bronić swoich interesów w takim postępowaniu jako jego strony^[1]. Definicja legalna tego pojęcia została do ustawy Prawo budowlane wprowadzona ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw i następnie zmieniona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw^[2]. Ostatecznie ukształtowana ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw^[3]. Ustawodawca wprowadził nowe brzmienie definicji obszaru oddziaływania obiektu, przez który należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

Przez obszar oddziaływania obiektu w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r. należało rozumieć (a w sprawach zakończonych decyzją ostateczną przed wymienioną datą, a rozpoznawanych dziś – w sądach lub w administracyjnych trybach nadzwyczajnych – nadal należy rozumieć) teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy tego terenu. W pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba znaczenie słowa „zagospodarować”. W słowniku języka polskiego oznacza to: „objąć kogoś lub coś swoim wpływem” oraz „racjonalnie wykorzystać teren lub zasoby”^[4]. Według Jacka Jaworskiego pierwszy sposób rozumienia tego słowa występuje raczej w mowie potocznej (np. zagospodarować komuś wolny czas) i choć mógłby odnosić się do oddziaływania na cudzą

¹ Zob. Joanna Smarż, „Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji” *Prawo i Więź*, nr 3 (2020): 145-146. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 443.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 471.

⁴ <https://sjp.pwn.pl/sjp/zagospodarowac;2542353.html>. [dostęp: 2.1.2020].

nieruchomość, nie wydaje się, aby mógłby mieć zastosowanie na gruncie prawa budowlanego. Poszukując znaczenia nadanego temu wyrazowi wskazane jest, aby kłaść nacisk na racjonalne wykorzystanie terenu, ponieważ to należy do istoty zagospodarowania. W przekonaniu tego autora w drugim znaczeniu oznacza ono racjonalne wykorzystanie nieruchomości (terenu) i wiąże się w sensie prawnym z korzystaniem, a zatem z częścią prawa własności, co będzie miało zastosowanie w prawie budowlanym^[5]. Poza tym przez zagospodarowanie należy również rozumieć zabudowę nieruchomości, co zostało w sposób jednoznaczny wskazane w treści art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Bez wątplenia zabudowa jest elementem zagospodarowania, jednak nie każde zagospodarowanie terenu będzie ze swej istoty zabudową, która została wymieniona tylko jako przykładowy rodzaj ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Z pewnością gdy ustawodawca mówi o zabudowie, wlicza w to budowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, czyli wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę^[6].

W stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. takie rozumienie pojęcia zagospodarowanie zostało w sposób jednolity przyjęte także w orzecznictwie sądów administracyjnych, które twierdziły, że pojęcia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego nie można zawężyć tylko do samych ograniczeń zabudowy tego terenu, co potwierdza treść definicji legalnej obszaru oddziaływania obiektu, w którym wspomniane ograniczenia zabudowy zostało wymienione wyłącznie jako przykładowy rodzaj ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, a to ostatnie pojęcie ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy niż same tylko ograniczenia zabudowy^[7]. Tę tezę potwierdza również uzasadnienie do ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw^[8].

⁵ Por.: Jacek Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym* (Warszawa: C.H. Beck, 2019): 177-178.

⁶ Ibidem.

⁷ CBOSA. Podobnie: wyroki NSA: II OSK 131/16, II OSK 531/16, II OSK 1354/17, II OSK 126/18 – wszystkie publ. CBOSA; wyrok WSA w Łodzi II SA/Łd 467/18 – publ. CBOSA.

⁸ „Ustalanie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. było niezwykle trudne, ponieważ w ocenie różnych wyroków pojęcie to odnosi się do różnych wartości jak i bliżej niedookreślonych oddziaływań (np. wibracje, zanieczyszczenia), w tym immisji, co do których granice nie mogą być ustalone jednoznacznie zwłaszcza przez organy administracji architektoniczno-budowlanej czy projektantów. Z uwagi na to, że

Zgodnie z poglądem, jaki został zaprezentowany w orzecznictwie^[9] oraz w literaturze^[10], obecnie przez obszar oddziaływania obiektu budowlanego należy rozumieć tylko taki teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, które to przepisy wprowadzają związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. To uściślenie dotyczy terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia sprowadzające się jedynie do zabudowy, a nie szeroko rozumianego zagospodarowania terenu. Jak uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 172/22^[11], ograniczenia w zabudowie to taki wpływ na nieruchomości sąsiednie, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie norm

obszar oddziaływania obiektu jest podstawą ustalania stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, pojęcie to musi być jednoznaczne. Tym samym uznano, że konieczne jest doprecyzowanie definicji obszaru oddziaływania obiektu, aby dostosowana była do materii regulowanej przez Prawo budowlane, gdyż inne formy ograniczenia zagospodarowania terenu niż zabudowa (np. hałas, spaliny) wykraczają poza zakres przedmiotowy tej ustawy. Dlatego też w przepisie po zostanie jedynie wyrażenie «w zabudowie». Ograniczenia w zabudowie są jednoznaczne do ustalenia oraz odnoszą się do takiego wpływu na nieruchomość, który uniemożliwia lub ogranicza wykonywanie robót budowlanych (w tym budowę obiektów budowlanych) z uwagi na niespełnianie przepisów techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które stawiają wprost wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim wymogi dotyczące odległości jednych obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych). Przy czym proponowane przez ustawodawcę ograniczenia odnoszą się do możliwości zabudowy danej działki lub nieruchomości zarówno budynkami, jak i innymi obiektami budowlanymi. Innymi słowy obszar oddziaływania budowanego obiektu budowlanego będzie to obszar, w stosunku do którego ten obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych ze względu na wymogi przepisów odnoszące się do zabudowy (a nie ze względu na to, że obiekt wprowadzi jakiegokolwiek subiektywne uciążliwości)”; druk sejmowy nr 121. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121>.

⁹ Por.: wyrok NSA II OSK 34/19; wyrok NSA II OSK 1443/19; wyrok NSA II OSK 2282/23, wyrok NSA II OSK 2549/22, wyrok WSA w Kielcach II SA/Ke 435/22; wyrok WSA w Kielcach II SA/Ke 315/22 – wszystkie publ. CBOSA.

¹⁰ Por.: Arkadiusz Despot-Mładanowicz w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), art. 3. [dostęp: 4.4.2025]; Sebastian Juszcak, „Zmiana kręgu stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę po nowelizacji definicji obszaru oddziaływania obiektu” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2021): 48-57.

¹¹ CBOSA.

techniczno-budowlanych i innych przepisów szczególnych, które określają wymogi dotyczące zabudowy (przede wszystkim co do odległości jednych obiektów budowlanych od innych). A zatem obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego to obszar, na którym powstający obiekt wprowadzi ograniczenia w możliwości budowy innych obiektów budowlanych ze względu na wymogi przepisów odnoszące się do zabudowy. Zdaniem tego Sądu oznacza to, że graniczenia w zagospodarowaniu terenu inne niż będące tylko ograniczeniami w zabudowie, nie są teraz objęte treścią znowelizowanych przepisów.

Według powyższej oraz obowiązującej do dnia 18 września 2020 r. definicji, obszar oddziaływania obiektu to – po pierwsze – teren. Jak stwierdzili Tomasz Asman i Zygmunt Niewiadomski, interesy są kategorią prawną, nie mogą więc występować w terenie^[12]. Zdaniem tych autorów „prawne brzmienie przepisu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego powinno przykładowo odnosić się do «interesów właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu», bowiem w obszarze oddziaływania występują inne nieruchomości, nie zaś «interesy» stanowiące inną kategorię pojęciową”^[13]. W mojej ocenie to dość kontrowersyjne ujęcie, ponieważ definiując pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” ustawodawca nie mógł nie użyć słowa „teren”, zastępując go jakimś innym (np. „interes”). Inwestycje wszakże oddziałują na inne tereny ograniczając możliwość ich zabudowy, zagospodarowania i korzystania z nich, a dopiero w dalszej kolejności wpływają na interesy różnych osób.

Określony obszar może zatem być uznany za „obszar oddziaływania obiektu”, jeżeli łącznie spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze, badany obszar znajduje się w granicach wyznaczonych przez przepisy odrębne. Po drugie, przepisy te powinny wprowadzać związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie otaczającego go terenu. Przykładowo z § 20 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie^[14], wynika, że wyznacza się strefy ochronne dla każdej strzelnicy garnizonowej. Zgodnie zaś z § 22 ust. 1 wymienionego rozporządzenia w strefach ochronnych strzelnicy garnizonowej nie mogą znajdować się obiekty i pomieszczenia przeznaczone

¹² Por.: Tomasz Asman, Zygmunt Niewiadomski w: *Prawo budowlane, Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 76.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r., nr 132, poz.1479.

na stały lub czasowy pobyt ludzi, w rozumieniu przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nieruchomości położone w takiej strefie powinny być włączone do obszaru oddziaływania w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę wyżej wymienionej strzelnicy, gdyż inwestycja ta spowoduje ograniczenia w jej zabudowy, np. poprzez uniemożliwienie wybudowania budynku mieszkalnego. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku budowy na działce sąsiedniej stanowisk postojowych, ponieważ zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie^[15], można je sytuować od: placu zabaw dla dzieci, boiska dla dzieci i młodzieży, okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku opieki zdrowotnej, budynku oświaty i wychowania, budynku mieszkalnym, w budynku zamieszkania zbiorowego (z wyjątkiem: hotelu, motelu, pensjonatu, domu wypoczynkowego, domu wycieczkowego, schroniska młodzieżowego i schroniska), w odległości nie mniejszej niż 7 m – w przypadku parkingu do 10 stanowisk postojowych włącznie dla samochodów osobowych.

2 | Przepisy odrębne

Według Jerzego Siegienia definicji obszaru oddziaływania obiektu nie należy rozpatrywać dosłownie, tzn. w taki sposób, który mógłby sugerować, że obszar ten powinien być w każdym przypadku wyznaczany na podstawie odrębnych przepisów we wskazanej w nich formie^[16]. Takie rozumienie przedmiotowego obszaru, zdaniem tego autora, nie znajduje uzasadnienia w żadnych przepisach prawa, w szczególności prawa budowlanego i Konstytucji RP^[17]. Zdaniem zaś Zdzisława Kostki^[18] w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego nie chodzi o przepisy odrębne, w których mowa jest np. o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania wokół obiektu

¹⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

¹⁶ Por.: Jerzy Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2003), 207.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Zdzisław Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz* (Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2005): 21.

budowlanego w myśl art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska^[19]. Według autora w przepisie tym mowa jest o wszelkich innych przepisach, które „wymuszają” jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego^[20]. W mojej ocenie stanowisko to zachowuje swoją aktualność o tyle, o ile będzie odnosiło się do przepisów, na podstawie których można ustalić obszar oddziaływania wokół realizowanej inwestycji, który będzie wprowadzał związane z obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

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

- obszarów ograniczonego użytkowania tworzonych wokół obiektów jądrowych na podstawie art. 36f ustawy z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe^[21];
- obszarów ograniczonego użytkowania utworzonych w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska^[22];
- stref ochronnych ujęć wody utworzonych na podstawie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, a także stref ochronnych urządzeń pomiarowych służb państwowych utworzonych na podstawie art. 382 ust. 4 i 5 tej ustawy^[23].

Przepisami służącymi wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu będą także normy zawarte w innych niż Prawo budowlane ustawach, jak i w aktach wykonawczych do nich, z których wynikają ograniczenia

¹⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 62, poz. 627, tj. Dz. U. z 2020 poz. 1219 ze zm.

²⁰ Por.: Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, 21. Podobnie: wyrok NSA II OSK 304/10, publ. CBOSA.

²¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 1277, t.j. z dnia 22 sierpnia 2024.

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 54, t.j. z dnia 16 stycznia 2024.

²³ Dz.U. z 2024 r., poz. 1087, t.j. z dnia 22 lipca 2024.

w zabudowie terenów otaczających określone obiekty ze względu na charakteryzujące je specyficzne warunki przeciwpożarowe, sanitarno-higieniczne, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i mienia i inne. Można do nich zaliczyć przepisy takie, jak:

- art. 53 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym^[24], mówiącego o minimalnej odległości w jakiej można usytuować między innymi budowle i budynki od linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych;
- art. 42 i 43 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych^[25] określających minimalne odległości w jakich można sytuować obiekty budowlane od dróg publicznych, w zależności od ich kategorii;
- art. 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych^[26] mówiący o odległości, w której mogą być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa;
- § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze^[27] wskazujący minimalne odległości w jakich można sytuować wymienione w nim obiekty budowlane i ujęcia wody o charakterze zbiorników wodnych służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych od cmentarzy;
- § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy stosowaniu i magazynowaniu środków ochrony roślin oraz nawozów mineralnych i organiczno-mineralnych^[28] wymagający, aby miejsce spożywania posiłków oraz na palenie tytoniu dla pracowników znajdowało się po stronie zewnętrznej w odległości co najmniej 50 m od terenu stosowania środków ochrony roślin lub nawozów;

²⁴ Dz.U. z 2024, r., poz. 697, t.j. z dnia 7 maja 2024.

²⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 320, t.j. z dnia 6 marca 2024.

²⁶ Dz.U. z 2024 r., poz. 317, t.j. z dnia 6 marca 2024.

²⁷ Dz. U. z 1959 r., nr 52, poz. 315.

²⁸ Dz. U. z 2002 r., nr 99, poz. 896.

- art. 87 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze^[29] mówiącego o odległości w jakiej można sytuować i rozbudowywać już istniejące między innymi obiekty budowlane od lotniska;
- § 10 ust.1 rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów^[30] ustanawiający cztery rodzaje pasów przeciwpożarowych oddzielających lasy od takich obiektów, jak: drogi i obiekty magazynowe i użyteczności publicznej, parkingi, zakłady przemysłowe oraz drogi poligonowe, poligony wojskowe i pasy rozdzielające duże, zwarte obszary leśne.

Jeszcze inną grupę stanowią przepisy techniczno-budowlane^[31], wydane na podstawie delegacji ustawowych zamieszczonych bądź w ustawie Prawo budowlane, bądź też w innych ustawach. Normy te określają warunki techniczno-budowlane, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie na działce w odniesieniu do innych obiektów budowlanych, granic sąsiednich nieruchomości oraz znajdujących się na nich obiektów budowlanych, brzegów akwenów wodnych, drzew, a także przepisy dotyczące warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych. Przy czym właściwi ministrowie, określając te warunki powinni uwzględniać wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1-2b ustawy prawo budowlane oraz potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom

²⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 2110, t.j. z dnia 3 października 2023.

³⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 1065, t.j. z dnia 19 maja 2022.

³¹ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się: 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, określają, w drodze rozporządzenia: 1) minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń; 2) właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, dla obiektów budowlanych niewymienionych w pkt 1 (art. 7 ust. 2 Prawa budowlanego). Natomiast warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, mogą określić, w drodze rozporządzenia: 1) minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla budynków mieszkalnych; 2) właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla innych obiektów budowlanych (art. 7 ust. 3 Prawa budowlanego).

ze szczególnymi potrzebami^[32]. Pomimo tego, że większość tych przepisów została wydana na podstawie delegacji zawartej w ustawie – Prawo budowlane, a tym samym trudno jest je uznać za przepisy odrębne w stosunku do przepisów ustawy – Prawo budowlane, należy stwierdzić, że istotą tak ustanowionych warunków techniczno-budowlanych jest faktyczne określenie wymagań, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane oraz ich usytuowanie na działce pod względem konstrukcyjnym, przeciwpożarowym, higienicznym, zdrowotnym, ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, dostępności dla osób niepełnosprawnych, bezpieczeństwa^[33], a także ustalenie odpowiednich norm odległościowych w stosunku do niektórych obiektów i rzeczy znajdujących się na nieruchomościach sąsiednich w celu zapewnienia ochrony interesów osób trzecich^[34]. Ustawodawca do norm techniczno-budowlanych zalicza następujące akty wykonawcze:

1. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie^[35];
2. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie^[36];
3. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie^[37];
4. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych^[38];

³² Dz.U. z 2019 r., poz. 1696.

³³ Por.: Sławomir Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym* (Warszawa: C.H. Beck, 2005), 96.

³⁴ Por.: wyrok NSA II OSK 1525/15; wyrok WSA w Łodzi II SA/Łd 58/18; wyrok WSA w Warszawie VII SA/Wa 2278/18; wyrok NSA II OSK 117/18 – wszystkie publ. CBOSA.

³⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1853 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2005 r., nr 219, poz. 1864 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

³⁸ Dz. U. z 2002 r., nr 12, poz. 116 ze zm.

5. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe i ich usytuowanie^[39];
6. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie^[40];
7. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie^[41];
8. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych^[42];
9. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie^[43];
10. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych^[44];
11. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie^[45];
12. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie^[46];
13. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków technicznych, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska^[47];

³⁹ Dz. U. z 2001 r., nr 132, poz. 1479 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 640.

⁴¹ Dz. U. z 2000 r., nr 63, poz. 735 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2022 r., poz. 1518.

⁴³ Dz. U. z 1998 r., nr 151, poz. 987 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 1998 r., nr 130, poz. 859 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 1998 r., nr 101, poz. 645.

⁴⁶ Dz. U. z 2007 r., nr 86, poz. 579.

⁴⁷ Dz. U. z 2003 r., nr 130, poz. 1192 ze zm.

14. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie^[48];
15. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa i ich usytuowanie^[49];
16. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie^[50];
17. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów^[51];
18. rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne^[52];
19. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie^[53].

W orzecnictwie wyrażono pogląd, że do przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane w stanie prawnym obowiązującym do 18 września 2020 r. należą przepisy sanitarne, a także przepisy z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczące ochrony przed hałasem, promieniowaniem, zanieczyszczeniami powietrza oraz inne, o ile wyznaczają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenu z powodu istnienia w sąsiedztwie innego obiektu budowlanego^[54]. Przykładowo, w przypadku budowy stacji bazowej telefonii komórkowej za istotne przesłanki, pozwalające ustalić obszar jej oddziaływania, uznaje się natężenie szkodliwego promieniowania oraz kierunek emisji

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 81.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 711.

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1744 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 523.

⁵² Dz.U. z 2015 r., poz. 680.

⁵³ Dz.U. z 2011 r., nr 144, poz. 859.

⁵⁴ Por.: wyroki NSA: II OSK 208/06; II OSK 774/09; II OSK 1398/10; II OSK 1994/11; II OSK 1635/22 – publ. CBOSA.

fal elektromagnetycznych^[55], choć nie mogą być to jedyne kryteria. Poza tym do tych przepisów w orzecznictwie zalicza się także normy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów^[56]. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, w uzasadnieniu do wyroku z dnia 25 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 71/10^[57] za przepisy odrębne uznaje się również przepisy prawa energetycznego, a także przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w tym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego^[58]. Dotyczy to np. regulacji odnoszących się do realizacji inwestycji w sąsiedztwie napowietrznych linii energetycznych czy też uzbrojenia terenu^[59]. Należy zauważyć, że po noweli z 13 lutego 2020 r. przytoczone wyżej poglądy stracą swoją aktualność na pewno co do tych rodzajów oddziaływań, które nie wpływają na ograniczenia w zabudowie terenu.

Jak zostało w sposób dominujący przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych, ustalając strefę oddziaływania obiektu wystarczy powołać się na przepisy wskazujące na samo oddziaływanie, przy czym można zwrócić uwagę na obszary, gdzie to oddziaływanie mieści się w granicach normy oraz tam, gdzie jest ono niedopuszczalne^[60]. Zdaniem Jaworskiego zachowanie minimalnej odległości nie eliminuje przykładowo hałasu związanego z najeżdżaniem samochodów na próg parkingowy przy wjeździe na parking, jeśli ten próg został zaprojektowany zgodnie z normami, a zatem hałas, jaki powstaje w wyniku najazdu pojazdu (uderzenia opon), będzie typowym skutkiem właściwej eksploatacji. Zdaniem tego autora podobnie hałas wytwarzany przez urządzenia klimatyzacyjne zamontowane na obiektach handlowych, posadowionych w przepisowych odległościach od granicy nieruchomości sąsiedniej, nieprzekraczający norm, może być jednak odczuwalny na nieruchomości sąsiedniej. Również miejsca

⁵⁵ Por.: wyroki NSA OSK 1865/04; II OSK 177/07, publ. CBOSA.

⁵⁶ Dz. U. z 2010 r., nr 109, poz. 719. Por.: wyrok WSA w Opolu II SA/Op 461/11; wyrok NSA II OSK 332/12; wyrok WSA w Warszawie VII SA/Wa 170/13; wyrok NSA II OSK 2140/14 – wszystkie publ. CBOSA.

⁵⁷ CBOSA.

⁵⁸ Odnosnie przepisów prawa miejscowego podobnie wypowiedział się również Despot-Mładanowicz w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 3.

⁵⁹ Por.: wyrok WSA w Białymstoku II SA/Bk 799/08, publ. CBOSA.

⁶⁰ Por.: por. wyroki NSA: II OSK 1581/08; II OSK 719/09 II OSK 2589/11; II OSK 1014/11; II OSK 1376/08; II OSK 1434/10; II OSK 2209/14 – wszystkie publ. CBOSA.

do gromadzenia odpadów, gdzie ich składowanie w sposób zgodny z przeznaczeniem może wiązać się z odczuwaniem zapachów i to poza odległościami wynikającymi z norm^[61]. Jak słusznie stwierdził Arkadiusz Despot-Mładanowicz^[62], obiekt budowlany może bowiem wprowadzać określone ograniczenie w zabudowie 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 decyzji o pozwoleniu na budowę. Według tego autora przy ustalaniu obszaru oddziaływania inwestycji nie jest wystarczające wykazanie, że zostały zachowane odległości tego obiektu od granic działek sąsiednich, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych.

Kwestią, która w orzecznictwie sądowo-administracyjnym budzi poważne wątpliwości, jest to, czy do przepisów służących wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu można także zaliczyć, oprócz norm materialnego prawa administracyjnego, także normy dotyczące własności oraz innych praw rzeczowych określone w kodeksie cywilnym. Część orzecznictwa, orzekając na stanie prawnym przed nowelizacją z 13 lutego 2020 r., wyrażała akceptację dla takiego poglądu^[63], lecz część była takiemu pogładowi przeciwna, uznając, że obszar ten może zostać wyznaczony tylko na przepisach materialnego prawa administracyjnego^[64]. Zgadzam się z pierwszym z poglądów^[65]. Należy jednak zaznaczyć, że po wejściu w życie przedmiotowej nowelizacji został wydany przez NSA wyrok z 10 grudnia 2024 r., sygn. akt II OSK 686/22^[66] w którym sąd ten stwierdził: „Po nowelizacji Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. nie można przyjąć, aby status stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę determinował art. 143 k.c. z tej przyczyny, że przyjęcie takiej, rozszerzającej koncepcji

⁶¹ Por.: Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, 182-185.

⁶² Despot-Mładanowicz w: *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, art. 3; Podobnie: wyrok NSA II OSK 332/12; II OSK 2161/19; II OSK 2963/19 – wszystkie publ. CBOSA.

⁶³ Por.: wyrok NSA II OSK 626/08, wyrok NSA II OSK 2503/12; wyrok NSA II OSK 397/13; wyrok NSA II OSK 1669/20; wyrok NSA II OSK 61/23 – wszystkie publ. CBOSA.

⁶⁴ Por.: wyroki NSA: II OSK 1082/05, II OSK 1241/06, II OSK 1748/07, II OSK 2011/11, II OSK 3365/17, II OSK 978/21 – wszystkie publ. CBOSA.

⁶⁵ Szerzej na ten temat: Artur Kosicki, „Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym”, 79-84, 151-154. <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/12555>.

⁶⁶ CBOSA.

strony tego postępowania, zniweczyłoby cel nowelizacji z dnia 13 lutego 2020 r., i prowadziłoby do skutków wprost przeciwnych z założeniem ustawodawcy wprowadzającym zawężoną definicję obszaru oddziaływania, o której mowa w aktualnym art. 3 pkt 20 Pr. bud., jako terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Zgodnie z regułą harmonizowania kontekstów, w sytuacjach trudnych, aby potwierdzić prawidłowość rezultatu wykładni językowej (systemowej), sięgnąć należy do wyników wykładni celowościowej. Rezultat wykładni językowej art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego w którym mowa obecnie wyłącznie o ograniczeniach w zabudowie terenu, potwierdza wynik wykładni celowościowej, uwzględniający ratio legis nowelizacji Prawa budowlanego z 13 września 2020 r. Podstawową dyrektywą stosowania wykładni rozszerzającej i zwężającej jest przy tym zakaz wykładni rozszerzającej przepisów prawnych, które stanowią *lex specialis*, a do takich należy art. 28 ust. 2 Pr. bud. Przepisy szczególne, stanowiące wyjątki od powszechnie obowiązujących zasad, podlegają wykładni ścisłej i nie mogą być interpretowane rozszerzająco”. Pomimo poglądu wyrażonego w powyższym orzeczeniu, w dalszym ciągu podtrzymuje prezentowane przeze mnie stanowisko, że do norm służących wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu można zaliczyć, oprócz przepisów materialnego prawa administracyjnego, także przepisy dotyczące własności oraz innych praw rzeczowych określone w kodeksie cywilnym. Nowelizacja z 13 lutego 2020 r. w mojej ocenie miała bowiem na celu zawężenie obszaru oddziaływania obiektu wyłącznie do samych ograniczeń w zabudowie tego terenu (co potwierdza wykładnia literalna definicji obszaru oddziaływania obiektu), nie określając jednak ich stopnia uciążliwości oraz charakteru. Natomiast w dalszym ciągu podczas procesu budowlanego mogą pojawić się immisje (np. zapach lub odór), niewymienione w prawie budowlanym i mieszczące się w art. 140 i 144 kodeksu cywilnego, które mogą mieć wpływ na sposób zabudowy terenu sąsiedniego, a przy tym są oddziaływaniami nie poddającymi się ocenie z punktu widzenia obowiązujących norm prawa polskiego. Przykładowo dotyczyć to może budowy dużych ferm hodowlanych drobiu oraz bydła. Należy także zaznaczyć, że w przypadku procesu budowlanego ocena jakie immisje podlegają ochronie przez Prawo budowlane powinna być dokonana w kontekście norm, które są związane z kwestią zabezpieczenia dóbr chronionych tym prawem, np.: mienia, bezpieczeństwa publicznego, pożarowego czy też zdrowia. Świadczy o tym w szczególności treść art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego. Taka regulacja przemawia za

tym, że „uzasadnione interesy osób trzecich” to nie interesy prywatne (cywilne), chronione prawem prywatnym, lecz publiczno-prawne, leżące w sferze zainteresowania prawa publicznego^[67].

3 | Obszar oddziaływania obiektu w przypadku rozbiórki, odbudowy, nadbudowy, rozbiórki i remontu

Według Magdaleny Laskowskiej:

w przypadku robót budowlanych niepolegających na wzniesieniu obiektu budowlanego, lecz na jego rozbiórce, odbudowie, nadbudowie, rozbudowie, remoncie i montażu definicja ta nie wydaje się prawidłowa z punktu widzenia prakseologii. Uzależnia on bowiem zakres chronionych interesów «sąsiadów» od cech istniejącego już obiektu budowlanego (i od jego wpływu na nieruchomości sąsiednie), a nie od zakresu i charakteru projektowanych zmian w tym obiekcie, w wyniku których może dojść do naruszenia interesów innych podmiotów^[68].

Z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Takiemu rozumowaniu przeczy choćby treść przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie bowiem z treścią § 2 ust. 1 tego rozporządzenia jego przepisy stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych, z zastrzeżeniem § 135 ust. 10 oraz § 207 ust. 2 tego rozporządzenia. Stosowanie zaś do treści § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia przy nadbudowie, rozbudowie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania

⁶⁷ Szerzej na ten temat: Kosicki, „Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym”.

⁶⁸ Magdalena Laskowska, „Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2004): 39.

budynków o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej 1000 m², a także budynków o powierzchni użytkowej przekraczającej 1000 m², o których mowa w art. 5 ust. 7 pkt 1-4 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wymagania, o których mowa w § 1 tego rozporządzenia, mogą być spełnione w sposób inny niż określony w rozporządzeniu, stosownie do wskazań ekspertyzy technicznej właściwej jednostki badawczo-rozwojowej albo rzeczoznawcy budowlanego oraz do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, uzgodnionych z właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej lub państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, odpowiednio do przedmiotu tej ekspertyzy. Natomiast w myśl § 1 tego rozporządzenia, rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Powyższe oznacza, że przy zmianie sposobu użytkowania obiektu lub jego części, nadbudowie, rozbudowie, przebudowie budynków, o których mowa w powyższych przepisach, również należy zapewnić spełnienie wymagań „poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich”. Z pewnością za słusznością tego poglądu świadczy również wykładnia literalna art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Ustawodawca mówi w nim o zabudowie, do której – jak już wcześniej to zostało udowodnione – wlicza się budowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego, czyli wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także jego odbudowę, rozbudowę i nadbudowę. Przepis ten należy zatem stosować w sposób funkcjonalny.

Poza tym pojęcia obszaru oddziaływania obiektu w stanie prawnym, obowiązującym po wejściu w życie nowelizacji z dnia 18 września 2020 r., nie można rozumieć dosłownie, gdyż przepisy odrębne, o których mowa w art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego, mogą wprowadzać ograniczenia bądź utrudnienia nie tylko w zabudowie tego terenu, ale także w dotychczasowym jego użytkowaniu (korzystaniu), w szczególności ze znajdujących się na nim obiektów budowlanych. Świadczą o tym niektóre normy zawarte w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Można tu wskazać m.in. przepisy odnoszące się do przesłaniania⁶⁹,

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

zacieniania^[70], a także miejsc gromadzenia odpadów stałych^[71].

- 1) między ramionami kąta 60° , wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż:
 - a) wysokość przesłaniania – dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m,
 - b) 35 m – dla obiektów przesłaniających o wysokości ponad 35 m,
- 2) zostały zachowane wymagania, o których mowa w § 57 i 60.
2. Wysokość przesłaniania, o której mowa w ust. 1 pkt 1, mierzy się od poziomu dolnej krawędzi najniżej położonych okien budynku przesłanianego do poziomu najwyższej zacieniającej krawędzi obiektu przesłaniającego lub jego przesłaniającej części.
3. Dopuszcza się sytuowanie obiektu przesłaniającego w odległości nie mniejszej niż 10 m od okna pomieszczenia przesłanianego, takiego jak maszt, komin, wieża lub inny obiekt budowlany, bez ograniczenia jego wysokości, lecz o szerokości przesłaniającej nie większej niż 3 m, mierząc ją równolegle do płaszczyzny okna.
4. Odległości, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być zmniejszone nie więcej niż o połowę w zabudowie śródmiejskiej.

⁷⁰ § 60. 1. Pomieszczenia przeznaczone do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku, klubie dziecięcym, przedszkolu, innych formach opieki przedszkolnej oraz szkole, z wyjątkiem pracowni chemicznej, fizycznej i plastycznej, powinny mieć zapewniony czas nasłonecznienia wynoszący co najmniej 3 godziny w dniach równonocy w godzinach 8° – 16° , natomiast pokoje mieszkalne – w godzinach 7° – 17°

2. W mieszkaniach wielopokojowych wymagania ust. 1 powinny być spełnione przynajmniej dla jednego pokoju.
3. W przypadku budynków zlokalizowanych w zabudowie śródmiejskiej dopuszcza się ograniczenie wymaganego czasu nasłonecznienia, określonego w ust. 1, do 1,5 godziny, a w odniesieniu do mieszkania jednopokojowego w takiej zabudowie nie określa się wymaganego czasu nasłonecznienia.

lub § 40. 2. Nasłonecznienie placu zabaw dla dzieci powinno wynosić co najmniej 4 godziny, liczone w dniach równonocy, w godzinach 10° – 16° . W zabudowie śródmiejskiej dopuszcza się nasłonecznienie nie krótsze niż 2 godziny

⁷¹ § 23. 1. Odległość miejsc do gromadzenia odpadów stałych, o których mowa w § 22 ust. 2 pkt 1, 3 i 4, powinna wynosić co najmniej:

- 1) 10 m – od okien i drzwi do budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi;
- 2) 3 m – od granicy działki budowlanej;
- 3) 10 m – od placu zabaw dla dzieci, boisk dla dzieci i młodzieży oraz miejsc rekreacyjnych, o których mowa w § 40.
2. Zachowanie odległości, o której mowa w ust. 1 pkt 2, nie jest wymagane, jeżeli miejsca te stykają się z podobnymi miejscami na działce sąsiedniej.
3. W przypadku przebudowy istniejącej zabudowy odległości, o których mowa w ust. 1, mogą być pomniejszone, jednak nie więcej niż o połowę, po uzyskaniu opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 563/10^[72]. Stwierdził on, że pod pojęciem ograniczenia możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej, o którym mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, należy rozumieć także utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem, w wyniku wybudowania obiektu niespełniającego wymaganych warunków techniczno-budowlanych^[73]. Wprawdzie wyrok ten zapadł w stanie prawnym obowiązując przed nowelizacją z 13 lutego 2020 r., to należy przyjąć, że powyższe stanowisko zachowuje swoją aktualność o tyle, o ile będzie odnosiło się do ograniczeń lub utrudnień w przyszłej zabudowie określonego terenu, ale również pozostaje w pełni aktualne odnośnie ograniczeń bądź utrudnień w dotychczasowym użytkowaniu (korzystaniu) z tego terenu, a w szczególności znajdującej się na nim zabudowy i rzeczy (np. drzew, krzewów^[74]). Świadczy o tym zarówno treść tych przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz brzmienie § 271 ust. 8^[75] jak i 8a^[76] tego rozporządzenia określająca

4. W zabudowie jednorodzinnej, zagrodowej i rekreacji indywidualnej odległości, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, nie określa się.

⁷² CBOSA. Podobnie: wyrok NSA II OSK 998/11; wyrok NSA II OSK 2600/11 – publ. CBOSA.

⁷³ Por.: wyrok NSA II OSK 1613/11, publ. CBOSA.

⁷⁴ Zgodnie z § 1a ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymania zasłon odsnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1247, t.j. z dnia 15 lipca 2020) poza lasami, drzewa i krzewy mogą być usytuowane w sąsiedztwie linii kolejowej biegnącej po nasypie albo w przekopie albo otoczonej rowami bocznymi – w odległości nie mniejszej niż 6 m od dolnej krawędzi nasypu albo górnej krawędzi przekopu albo od zewnętrznej krawędzi rowów bocznych.

⁷⁵ § 271. 8. Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień.

⁷⁶ § 271. 8a. Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213 tego rozporządzenia, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, nie zawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

najmniejszą odległość niektórych budynków od granicy lasu; § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, w którym wskazano minimalną szerokość pasa terenu ochronnego jaka powinna zostać zachowana pomiędzy zbiornikami w bazie paliw płynnych a budynkami, granicą pasa kolejowego lub zewnętrznej krawędzi jezdni oraz granicą lasu; § 98 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia określającego minimalną odległość odmierzacza paliw płynnych, przyłącza spustowego, króćca pomiarowego i przewodu oddechowego stacji paliw płynnych od granicy lasu, która powinna wynosić co najmniej 20 m; § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie określającego, że dla gazociągu układanego w przecinkach leśnych powinien być wydzielony pas gruntu bez drzew i krzewów o szerokości minimum po 2,0 m z obu stron osi gazociągu, licząc od osi gazociągu do pni drzew lub do krzewów. Przy czym należy zaznaczyć, że powyższe przepisy pomimo nowelizacji z 13 lutego 2020 r. nie zostały dostosowane do zmienionej treści definicji „obszaru oddziaływania obiektu”. Powyższe oznacza, że ograniczenia w zabudowie terenów sąsiednich, o których mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, należy rozumieć w taki sposób, że mogą one dotyczyć zarówno terenów niezagospodarowanych, ale wyłącznie w zakresie możliwości ich przyszłej zabudowy, jak i już zagospodarowanych, tj. zabudowanych obiektami i urządzeniami budowlanymi lub innymi rzeczami (np. drzewami, krzewami). Utrudnienia te mogą bowiem wynikać zarówno z faktu niezachowania wymogów technicznych dla danego rodzaju obiektów budowlanych w stosunku do innej zabudowy i rzeczy, jak i innych wymogów w tym zakresie ustalonych w przepisach odrębnych.

- 1) sąsiedniej działce – wynosi 4 m,
- 2) działce, na której sytuuje się budynek – nie określa się – jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego – grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503).

Poza tym przyjęcie wykładni literalnej pojęcia obszaru oddziaływania obiektu tylko do ograniczeń w zabudowie oznaczałoby naruszenie przepisów art. 21 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, tj. zagwarantowania ochrony prawa własności w stosunku do właścicieli oraz użytkowników wieczystych sąsiednich nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego poprzez niezagwarantowanie osobom trzecim należytej ochrony, polegającej na umożliwieniu udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przeprowadzenie zaś rzetelnego postępowania, w którym organ administracji może zapoznać się ze stanowiskami wszystkich zainteresowanych podmiotów, jest bowiem gwarancją poszanowania prawa własności właścicieli sąsiednich nieruchomości. Pominięcie tych osób niesie więc z sobą zagrożenie dla ich praw oraz wolności. To również bezpośrednio rzutuje na zapewnienie tym osobom bezpieczeństwa, a ogółowi społeczeństwa – porządku publicznego.

Przyjęcie wykładni literalnej pojęcia obszaru oddziaływania obiektu narusza także regułę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten określa warunki dopuszczalności ograniczania przez ustawodawcę praw i wolności ustanowionych w Konstytucji RP. Przyjęcie tego poglądu za słuszny wprowadzałoby ograniczenia ochrony praw do nieruchomości sąsiadujących z inwestycją budowlaną, w celu ułatwienia i przyspieszenia prowadzenia procesu budowlanego. Przesłanki te nie mieszczą się w katalogu wartości, który ustanawia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uzasadniających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych, w tym prawa własności. Ponadto za słusnością powyższdej tezy przemawia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a także uznawanym za uzupełniający i rozwijający wymieniony przepis, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowiący, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw bowiem nie pozbawia właścicieli sąsiednich nieruchomości możliwości dochodzenia ochrony ich praw na drodze sądowo-administracyjnej, a powyższe wykraczałoby poza standardy demokratycznego państwa prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP.

4 | Zakończenie

Można więc uznać, że ustawodawca, wprowadzając do ustawy Prawo budowlane zwrot „obszar oddziaływania obiektu” zarówno w stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r. jak po tej dacie, odsyła wprost do bliżej nieokreślonych, innych niż zawartych w tej ustawie regulacji mających wpływ na sposób zabudowy sąsiadującego z inwestycją terenu. Wyznaczenie takiego obszaru, oparte na powyższych przesłankach, winno uwzględniać funkcję, formę, konstrukcję obiektu budowlanego i inne jego cechy charakterystyczne, a także sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu obiektu. Oznacza to, że w zależności od indywidualnych cech tego obiektu, jego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych, w jego otoczeniu wyznaczona zostanie strefa, nazwana przez ustawodawcę obszarem oddziaływania obiektu. Obszaru oddziaływania obiektu budowlanego nie należy wiązać tylko z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednie nieruchomości, gdyż nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności polegającego na zabudowie nieruchomości, w szczególności gdy chodzi o realizację inwestycji, która z założenia emituje takie szkodliwe dla środowiska czynniki, jak hałas, pył czy też uciążliwe związki zapachowe. Obszar oddziaływania obiektu jest zatem wyznaczany przez przepisy ustanawiające zakres interesu prawnego osób trzecich, który wymaga konkretyzacji oraz indywidualizacji.

W nowelizacji Prawa budowlanego z 13 lutego 2020 r. ustawodawca zdecydował się na zmianę definicji „obszaru oddziaływania obiektu” polegającej na wykreśleniu z niej wyrażenia „w zagospodarowaniu”. Przy czym, jak już wcześniej wspomniałem, pojęcie „ograniczeń w zagospodarowaniu terenu” ma niewątpliwie szerszy zakres znaczeniowy od „ograniczeń w zabudowie terenu”, a zatem obejmuje także inne formy ograniczeń zagospodarowania terenu niż zabudowa. Tym samym przy ustalaniu obszaru oddziaływania obiektu budowlanego brane będą pod uwagę jedynie ograniczenia w zabudowie, a nie jak dotychczas ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, co oznacza, że będzie to obszar, w stosunku do którego dany obiekt wprowadzi ograniczenia możliwości budowy innych obiektów budowlanych, ze względu na wymogi przepisów odnoszących się tylko do zabudowy. W mojej ocenie zawężenie definicji „obszaru oddziaływania obiektu”, choć korzystne z punktu widzenia inwestorów, ponieważ zmniejszy się liczba potencjalnych podmiotów mogących brać udział w postępowaniu

w sprawie wydania pozwolenia na budowę i wnoszących środki zaskarżenia, a także wpłynie na szybkość jego uzyskania, może jednak przełożyć się odpowiednio na ograniczenie kręgu osób trzecich, które jako strona będą mogły w nim uczestniczyć.

Bibliografia

- Jaworski Jacek, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Juszczak Sebastian, „Zmiana kręgu stron postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę po nowelizacji definicji obszaru oddziaływania obiektu” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2021): 48-57.
- Kosicki Artur, *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*. <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/handle/11320/12555>.
- Kostka Zdzisław, *Prawo budowlane. Komentarz*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2005.
- Laskowska Magdalena, „Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji” *Samorząd Terytorialny*, nr 5 (2004): 37-49.
- Prawo budowlane, Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, Marek Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Serafin Sławomir, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*. Warszawa: C.H. Beck, 2005.
- Siegień Jerzy, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck, 2003.
- Smarż Joanna, „Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji” *Prawo i Więź*, nr 3 (2020): 141-156. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.



