



Warszawa, dnia 7 lutego 2005

RZECZPOSPOLITA POLSKA
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO-477586-IV/04/BM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

**Pan
Krzysztof Opawski
Minister Infrastruktury**

WARSZAWA

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj.: Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.), stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wierzchni lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Obecną treść zacytowanego przepisu nadał art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718). Tak więc, od chwili wprowadzenia przedmiotowej zmiany, przepis art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane w sposób całkowicie odmienny od dotychczasowego stanu prawnego określa, jaki podmiot posiada przymiot strony w postępowaniu administracyjnym toczącym się w sprawie o pozwolenie na budowę. Wcześniej bowiem, ustalenie tego, kto może być traktowany jako strona, było dokonywane w oparciu o art. 28 k.p.a. Jak stanowi zaś art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie też z utrwalonym orzecznictwem sądowym, jakie powstało na tle stosowania art. 28 k.p.a. w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, przymiot strony w takim postępowaniu posiadał bardzo szeroki krąg podmiotów, m.in. wszyscy właściciele nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z działką, na której planowano realizację inwestycji budowlanej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 1987 r., sygn. akt IV SA 590/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 72). Natomiast, porównując art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane w aktualnym brzmieniu do art. 28 k.p.a. można jednoznacznie stwierdzić, iż ten pierwszy przepis w sposób znacznie węższy określa krąg podmiotów uprawnionych do występowania, jako strona w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę i w stosunku do tego drugiego przepisu stanowi *lex specialis*.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w nim zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Otóż należy zauważyć, iż od momentu uzyskania nowej treści przez przepis art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, stronami w postępowaniu administracyjnym w sprawie o pozwolenie na budowę mogą być: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. W myśl zaś poglądów doktryny, cyt. „Wprowadzenie do ustawy pojęcia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego umożliwia ustawodawcy precyzyjne zdefiniowanie interesu prawnego osób trzecich (właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy sąsiednich nieruchomości) w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Ze względu na konieczność możliwie ostrego określenia zakresu podmiotów uprawnionych do występowania w postępowaniu w charakterze strony, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie definicji ustawowej pojęcia obszaru oddziaływania obiektu. Zgodnie z art. 3 pkt 20 p.bud. przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Szczegółowe określenie, który z podmiotów, poza inwestorem, posiada legitymację do występowania jako strona w danym postępowaniu, możliwe jest wyłącznie na podstawie przepisów techniczno-budowlanych, zawierających regulacje odnoszące się do odległości obiektów i urządzeń budowlanych od innych obiektów i granic nieruchomości. W sytuacji, gdy inwestor buduje, zachowując odległości przewidziane w tych przepisach, wówczas - zgodnie ze znowelizowanym p.bud. - nie może być mowy o oddziaływaniu obiektu budowlanego na okoliczne nieruchomości. W konsekwencji właścicielom, użytkownikom wieczystym i zarządcom tych działek nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu i są oni pozbawieni legitymacji procesowej do wnoszenia odwołań od wydanych przez organ decyzji.” (zob. Z. Cieślík, *komentarz do art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, w LEX/el. 2003).

Tak więc, o tym, czy poza samym inwestorem, właściciel, użytkownik wieczysty i zarządca nieruchomości będą mogli występować w procesie w sprawie pozwolenia na budowę, jako strona, ma decydować wyłącznie tzw. kryterium odległościowe. Wypływa stąd następujący wniosek, iż jeśli w trakcie takiego postępowania, zostaną zachowane odpowiednie normy odległościowe, to okazać się może, że jedyną stroną, która będzie brać udział w całym postępowaniu będzie sam inwestor. Oczywiście, normy odległościowe oceniać będzie organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, a co za tym idzie, decydować też będzie o tym, kto uzyska przymiot strony.

W ocenie Rzecznika, próba usprawnienia, czy raczej przyspieszenia postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę, co ma umożliwiać art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane w nowym brzmieniu, jest rozwiązaniem zbyt rygorystycznym i daleko idącym. Można mieć bowiem uzasadnione wątpliwości, czy cel, jaki legł u podstaw nowelizacji art. 28 ustawy - Prawo budowlane, można osiągnąć tylko kosztem ograniczenia praw innych osób do bycia stroną w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę. Co więcej, w efekcie, te wątpliwości prowadzą do stwierdzenia, że na skutek takiego zawężenia kręgu podmiotów mogących brać udział w postępowaniu, jako strona, doszło do powstania stanu prawnego niezgodnego ze wskazanym uprzednio wzorcem konstytucyjnym. Należy bowiem zauważyć, iż zarówno przy prawidłowym, jak i wadliwym stosowaniu kryterium odległościowego, o którym mowa w art. 28 ust. 2 *in fine* ustawy - Prawo budowlane, może dochodzić do sytuacji, w której z góry określony krąg podmiotów zostanie pozbawiony prawa bycia stroną i korzystania z wielu istotnych uprawnień, jakie się z tym wiążą (zob. art. 10 k.p.a.). Przykładowo, właściciel sąsiedniej nieruchomości, gdy zachowane zostaną, czy też nie normy odległościowe, nie będąc stroną nie będzie w ogóle miał sposobności zapoznać się z całą dokumentacją załączoną do wniosku o pozwolenie na budowę przez inwestora i wypowiedzieć się na temat prawidłowości tych dokumentów. W opinii Rzecznika, mamy więc do czynienia z sytuacją, w której tylko z powodu zastosowania kryterium odległościowego, właściciel, użytkownik wieczysty, czy zarządca nieruchomości położonej w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości objętej inwestycją budowlaną, mogą być wyzuci z podstawowych uprawnień, jakie łączą się z faktem bycia stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (np. prawo przeglądania akt, składania wniosków, wnoszenia środków odwoławczych takich jak zażalenie lub odwołanie).

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik chciałby zauważyć, że w myśl art. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, która jest ujęta *expressis verbis* w art. 2 Konstytucji RP, wypływa inna, bardzo istotna z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich zasada, a mianowicie zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W literaturze przedmiotu uważa się, że zasada zaufania obywateli do państwa równoznaczna jest zasadzie lojalności państwa wobec obywatela (tak J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 47). Najogólniej też mówiąc, owa zasada wymaga, aby państwo w stosunku do obywatela zachowało pewne reguły uczciwości. Zdaniem Rzecznika, art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane narusza właśnie zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa,

gdyż na niekorzyść zmienił status prawny osób, które potencjalnie, jako właściciele, użytkownicy wierzyci albo zarządcy nieruchomości sąsiednich w stosunku do tych, na których ma być prowadzona inwestycja budowlana, mogliby być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. W ocenie Rzecznika, jest to zbyt głębokie pogorszenie pozycji prawnej tychże osób. Z całą też pewnością, pozycji tej nie poprawi to, że osoby te będą później mogły wszcząć jedno z postępowań w trybie nadzwyczajnym (np. wznowienie postępowania administracyjnego - art. 145 i nast. k.p.a., lub stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej - art. 156 i nast. k.p.a.) w stosunku do ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Zdarzyć się przecież może tak, iż nie będą spełnione rygorystyczne przesłanki, od których zajścia k.p.a. uzależnia uruchomienie jednego z trybów nadzwyczajnych, a co za tym idzie, osoba taka zostanie w ogóle pozbawiona możliwości udziału w postępowaniu administracyjnym bez względu na jego tryb. Nie trudno jest też zauważyć, że nawet kiedy dojdzie do wszczęcia określonego postępowania nadzwyczajnego, to jego pozytywny wynik (np. decyzja stwierdzająca nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę) z dużym prawdopodobieństwem nie zapewni usunięcia negatywnych skutków, jakie wcześniej powstaną wobec rozpoczęcia robót budowlanych, które, co nie wykluczone, w większości przypadków znajdować się już będą w zaawansowanym stanie.

Reasumując, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie konieczności podjęcia określonych działań, mających na celu usunięcie stanu prawnego niezgodnego z Konstytucją RP. Wydaje się, iż przede wszystkim powinno dojść do unifikacji art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, tak, aby dostosować go do art. 28 k.p.a. Będę też wdzięczny, za nadesłanie Rzecznikowi stanowiska, jakie zajął Pan Minister w przedmiotowej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich