

Andrzej Fronczak*

UDZIAŁ OSÓB TRZECICH (SĄSIADÓW) W POSTĘPOWANIACH Z ZAKRESU UTRZYMANIA OBIEKTÓW BUDOWLANYCH

1. Wprowadzenie

Materialnoprawne podstawy postępowań administracyjnych w sprawach utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych zawiera rozdział 6 ustawy z 7.7.1994 r. Prawo budowlane¹. Reguluje on m.in. kwestie: kontroli okresowych (art. 62), usuwania stwierdzonych w trakcie użytkowania obiektu nieprawidłowości (art. 66), rozbiórki obiektów nieużytkowanych lub niewykończonych, nienadających się do remontu, odbudowy lub wykończenia (art. 67), opróżnienia budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem (art. 68) czy też zmiany sposobu użytkowania (art. 70 i 71a). Ważna z punktu widzenia ochrony własnego interesu materia tych spraw powoduje, że ich wynik budzi zainteresowanie nie tylko adresatów podejmowanych rozstrzygnięć, tj. właściciela lub zarządcy obiektu, ale i podmiotów spoza wskazanego kręgu, w języku prawnym określanych jako osoby trzecie.

Artykuł poświęcony jest problematyce interesu prawnego sąsiadów w postępowaniach dotyczących utrzymania i użytkowania obiektów. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie jest to zagadnienie sporne. Jednocześnie ma ono istotne znaczenie praktyczne chociażby z tego powodu, że niezawiniony brak udziału

* Dr Andrzej Fronczak – pracownik departamentu orzecznictwa urzędu administracji rządowej na stanowisku głównego specjalisty, Warszawa.

¹ T.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej jako: p.b.).

strony w postępowaniu stanowi przesłankę do jego wznowienia i może skutkować uchYLENIEM ZAPADŁEJ W SPRAWIE DECYZJI (art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²).

2. Stan prawny

Co do zasady stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Ta generalna reguła doznaje wyjątku w przypadku, w którym ustawodawca *expressis verbis* przesądza kto jest stroną postępowania danego rodzaju. W p.b. ma to miejsce w art. 28 ust. 2: „stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu” oraz w art. 59 ust. 7: „stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor”.

Jakkolwiek w postępowaniach z zakresu utrzymania i użytkowania obiektu brak jest przepisu szczególnego o podobnym charakterze, to jednak udział w nich osób trzecich jako stron stanowi kwestię dyskusyjną, przede wszystkim na skutek zmian legislacyjnych z 2003 r.

Abstrahując od szczegółów uregulowań, począwszy od wejścia w życie p.b. istniał wymóg, aby obiekt budowlany projektować, budować, utrzymywać (od 24.12.1997 r. również użytkować) zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający m.in. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich. Przykładowo art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. w brzmieniu tekstu pierwotnego ustawy³ stanowił, że „obiekt budowlany należy projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich”. Jednocześnie w ust. 2 ustawodawca precyzował, że „Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w ust. 1 pkt 9, obejmuje w szczególności: (1) zapewnienie dostępu do drogi publicznej, (2) ochronę przed pozbawieniem: (a) możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności, (b) dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, (3) ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie, (4) ochronę przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby”.

Na mocy ustawy z 27.3.2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw⁴, w treści art. 5 dokonano zmian redakcyjnych.

² T.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej jako k.p.a.).

³ Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414.

⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 718.

Zrezygnowano z przykładowego określenia elementów składających się na ochronę interesów osób trzecich, a dotychczasowe brzmienie ust. 2 zastąpiono regulacją dotyczącą wyłącznie użytkowania i utrzymania obiektu. Doszło w ten sposób do rozróżnienia obowiązków właściciela i zarządcy odnoszących się do użytkowania i utrzymania obiektu oraz obowiązków uczestników procesu budowlanego na etapie projektowania i budowy.

Określając podstawowe obowiązki właściciela i zarządcy wiążące się z użytkowaniem i utrzymaniem obiektu ustawodawca posłużył się techniką legislacyjną odesłania. Artykuł 5 ust. 2 p.b. uzyskał niezmienną do dziś brzmienie: „Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7”. Właśnie zakres zawartego *in fine* przepisu odesłania stanowi źródło wątpliwości odnośnie interesu prawnego osób trzecich w postępowaniach w sprawach utrzymania i użytkowania obiektów. Odesłanie to nie obejmuje bowiem pkt. 9 ust. 1 art. 5 p.b., nakazującego (w brzmieniu po nowelizacji) poszanowanie na etapie projektowania i budowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich.

3. Poglądy doktryny

Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy z 27.3.2003 r., jej podstawowym celem było uproszczenie procedur związanych z przebiegiem procesu inwestycyjnego⁵. Jednakże dokonane zmiany w aspekcie poszanowania interesów osób trzecich spotkały się z różnym przyjęciem doktryny. Ponieważ prawodawca nie przesądził wprost, że stroną w tych postępowaniach są wyłącznie właściciele lub zarządcy obiektu, wywołały one też wątpliwości co do kręgu stron w postępowaniach z zakresu utrzymania obiektów⁶. Przykładowo, w ocenie Z. Kostki „obecnie podczas użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego nie jest konieczne (...) zapewnienie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich. W związku z tym istnieją podstawy, aby twierdzić, że w obecnym stanie prawnym właściciele (użytkownicy rzeczy) nieruchomości sąsiednich nie są stronami w postępowaniach, które dotyczą użytkowania i utrzymania obiektu budowlanego (...). Szczególnego znaczenia w tej sytuacji nabiera możliwość wystąpienia na podstawie art. 439 k.c. [ustawa z 23.4.1964 r. Kodeks cywilny⁷ – przypis

⁵ Druk sejmowy nr 493 z 15.5.2002 r., s. 41.

⁶ M. Laskowska, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 45.

⁷ T.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

A.F.] z roszczeniem przeciwko posiadaczowi budynku lub innego urządzenia o zobowiązanie do przedsięwzięcia środków niezbędnych do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa”⁸. Odmiennego zdania jest T. Asman, który pominięcie wśród wymogów użytkowania i utrzymania obiektu obowiązku ochrony (poszanowania) interesów osób trzecich rozpatruje w kategoriach błędu legislacyjnego albo nieracjonalności dokonanej zmiany. „Trudno jest znaleźć uzasadnienie prawne takiego rozwiązania i przyjmować, że celem ustawodawcy było wyjęcie ochrony interesów osób trzecich spod regulacji publicznoprawnej i przeniesienie jej pod rządą prawa cywilnego. Działanie takie – w kontekście specyfiki ochrony prawa własności, obejmującej aspekty zarówno cywilno- jak i publicznoprawne – stanowiłyby nieuzasadnione naruszenie konstytucyjnego prawa (art. 78 Konstytucji RP) do zaskarżania decyzji i orzeczeń do organu wyższej instancji oraz wiążących regulacji prawa międzynarodowego w zakresie ochrony praw człowieka”⁹.

4. Orzecznictwo sądownoadministracyjne

Analiza orzecznictwa sądownoadministracyjnego pozwala stwierdzić, że problematyka udziału osób trzecich dotyczy w szczególności postępowań w sprawach nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu (art. 66 p.b.) oraz rozbiórki obiektu nieużytkowanego lub niewykończonego, nienadającego się do remontu, odbudowy lub wykończenia (art. 67). Wynika to przede wszystkim z faktu zainteresowania sąsiadów wpływem takich obiektów na ich własną nieruchomości (np. odpadające fragmenty elewacji czy budynek grożący zawaleniem posadowiony w granicy działki).

W związku z wejściem w życie ustawy z 27.3.2003 r. i brakiem wymogu uwzględniania uzasadnionych interesów osób trzecich, w ramach postępowań mających za przedmiot nieodpowiedni stan techniczny obiektu wykształciła się reprezentatywna linia orzecznicza, że ich stroną jest wyłącznie właściciel nieruchomości i jej zarządca. Ponieważ tylko na wskazane podmioty nałożyć można obowiązki w zakresie usunięcia stwierdzonych przez organ nieprawidłowości, wydana na podstawie art. 66 p.b. decyzja nie odnosi się w jakikolwiek sposób do uprawnień i powinności innych podmiotów. Osoby trzecie mogą posiadać jedynie interes faktyczny w określonym rozstrzygnięciu sprawy, który nie korzysta jednak z ochrony prawnej i nie daje podstaw do uznania za stronę postępowania. W przypadku złożenia przez podmiot dysponujący tytułem prawnym (własność, zarząd, użytkowanie wieczyste) do nieruchomości sąsiedniej zawiadomienia o złym

⁸ S. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2005, s. 27.

⁹ T. Asman [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 133.

stanie obiektu budowlanego, organ ma obowiązek wszcząć postępowanie z urzędu i prowadzić je, ale bez udziału zawiadamiającego jako strony¹⁰.

Powyższa linia orzecznicza została zakwestionowana w wyroku NSA z 11.07.2012 r., sygn. akt II OSK 713/11, w którym dopuszczono możliwość udziału jako stron innych podmiotów (poza właścicielem lub zarządcą obiektu objętego postępowaniem), w tym właścicieli działki sąsiedniej, o ile posiadają interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. W ocenie Sądu dokonana ustawą z 27.3.2003 r. zmiana treści art. 5 ust. 2 i art. 61 p.b. nie uzasadnia stanowiska, że z postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 66 p.b. zostały usunięte jako strony inne podmioty, poza inwestorem i zarządcą. W art. 66 p.b. brak jest bowiem wyraźnej regulacji, analogicznej do tej jaka znalazła się np. w art. 59 ust. 7 p.b., w którym przesądza się o tym, że wyłącznie inwestor jest stroną w sprawie o pozwolenie na użytkowanie. Odmienny pogląd mógłby prowadzić nawet do naruszenia Konstytucji RP (art. 21, 64) umożliwiając nałożenie decyzją obowiązków bez zapewnienia udziału innym podmiotom, których interesy prawne powinny być chronione przede wszystkim przez umożliwienie uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

W orzeczeniu o kilkanaście dni wcześniejszym podobny pogląd NSA wyraził na kanwie postępowania prowadzonego w trybie art. 67 p.b.¹¹ Jak stwierdzono, określenie w powyższym przepisie cech podmiotów, na których ciąży obowiązek rozbiórki nie oznacza, że tylko te podmioty, tj. właściciel lub zarządca obiektu, mogą być stroną postępowania. Przymiot strony w takim postępowaniu nie musi wynikać tylko z nałożenia nakazu rozbiórki na określony podmiot, ale także z innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które mają zastosowanie w sprawie i kreują prawa bądź obowiązki. Przymiot strony może wynikać z faktu powstania obciążeń na innych podmiotach, których dotyczą konsekwencje prawne rozbiórki, jak przykładowo ewentualne prawa lub obowiązki właścicieli gruntu graniczącego z obiektem, który ma być rozbierany w zabudowie szeregowej czy bliźniaczej. Ponadto w art. 67 p.b. ustawodawca nie przesądza, że stroną postępowania jest wyłącznie właściciel lub zarządca obiektu. Przepis ten stanowi tylko o tym, na kim ciąży potencjalnie nakaz rozbiórki, co nie jest tożsame z dokonaniem wyliczenia kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony.

¹⁰ Por. wyroki NSA z: 4.7.2007 r., sygn. akt II OSK 999/06; 10.2.2011 r., sygn. akt II OSK 286/10; 15.9.2011 r., sygn. akt II OSK 1346/10; WSA w Gliwicach z 8.10.2008 r., sygn. akt II SA/GI 297/08; WSA we Wrocławiu z 26.2.2009 r., sygn. akt II SA/Wr 433/08; WSA w Olsztynie z 11.9.2009 r., sygn. akt II SA/Ol 702/09; WSA w Warszawie z 12.1.2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1165/09; WSA w Opolu z 17.6.2010 r., sygn. akt II SA/Op 280/10; WSA w Lublinie z 17.6.2011 r., sygn. akt II SA/Lu 155/11; WSA w Łodzi z 6.9.2011 r., sygn. akt 1407/10; WSA w Białymstoku z 19.10.2011 r., sygn. akt II SA/Bk 476/11 – przywołane w artykule wyroki dostępne są na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹¹ Wyrok z 26.6.2012 r., sygn. akt II OSK 516/11, niepubl.

Aktualnie w judykaturze brak jest jednolitego stanowiska odnośnie kręgu stron postępowań z zakresu utrzymania obiektów budowlanych. Przykładowo, WSA w Białymstoku w wyroku z 26.2.2013 r., sygn. akt II SA/Bk 826/12 stwierdził, że stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 66 p.b. jest wyłącznie właściciel nieruchomości i jej zarządca, a właściciele nieruchomości sąsiednich nie mają uprawnień strony w postępowaniu dotyczącym usunięcia nieprawidłowości w użytkowaniu lub utrzymaniu obiektu budowlanego. Natomiast WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 22.5.2013 r., sygn. akt II SA/Wr 55/13 wyraził pogląd, że treść art. 61 i 66 p.b. nie ogranicza kręgu stron postępowania jedynie do osoby właściciela lub zarządcy. Legitymacja procesowa przysługuje także innym osobom, które posiadają interes prawny.

5. Stanowisko autora

Ze sformułowanego w teorii prawa domniemania interpretacyjnego racjonalnego ustawodawcy wynika m.in. zakaz interpretowania działań legislacyjnych jako pozbawionych znaczenia prawnego¹². Stąd uzasadniona jest teza, że skoro prawodawca zdecydował się na pominięcie wymogu poszanowania interesów osób trzecich na etapie użytkowania i utrzymania obiektu to taki zabieg nie powinien zostać zignorowany. Powstaje pytanie o sens dokonanej zmiany.

Postępowania w sprawach utrzymania obiektów dotyczą zasadniczo nałożenia obowiązku. Jedynie w przypadku zmiany sposobu użytkowania mamy do czynienia z nabyciem uprawnień, ale postępowanie to odbywa się w uproszczonym trybie zgłoszenia i tylko wyjątkowo kończy się wydaniem decyzji (por. art. 70 i 71a p.b.). Generalną przesłanką ich wszczęcia jest zaniedbanie przez właściciela lub zarządcę obowiązków w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu określonych w art. 61 p.b. Działania organów nadzoru budowlanego mają na celu usunięcie stanu niezgodności z prawem lub stanu grożącego życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, poprzez wymuszenie na ww. podmiotach określonych działań, takich jak: przeprowadzenie kontroli okresowej, usunięcie nieprawidłowości z zakresu stanu technicznego, rozbiórka obiektu nienadającego się do remontu, odbudowy lub wykończenia, opróżnienie budynku bezpośrednio grożącego zawaleniem.

Jakkolwiek na mocy uregulowań obowiązujących do 11.7.2003 r. właściciel lub zarządca byli zobligowani użytkować i utrzymywać obiekt w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, to jednocześnie należy stwierdzić, że jeśli nie uchybiali oni obowiązkowi określonym w art. 61 p.b., organy nadzoru budowlanego nie posiadały kompetencji do władczej ingerencji w sprawę użytkowania i utrzymania obiektu. Z wyrażonej w art. 6 k.p.a zasady

¹² L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 156.

praworządności wynika bowiem dla organów administracji nakaz podejmowania działań wyłącznie w przypadkach przewidzianych prawem. Przepis art. 5 ust. 2 p.b. w części, w jakiej odnosił się do etapu utrzymania i użytkowania obiektu w znacznej mierze miał więc charakter deklaracji, której w wielu stanach faktycznych (np. ochrony przed hałasem, pozbawienia możliwości korzystania z wody, itp.) na drodze administracyjnej nie można było wyegzekwować z uwagi na brak podstaw prawnych do wdrożenia postępowania z rozdziału 6 p.b. (ewentualnie zakończenia postępowania decyzją merytoryczną). W takich sytuacjach drogą dochodzenia naruszonych praw pozostawało postępowanie cywilne. Tym bardziej, że art. 5 ust. 2 p.b. obejmował te wszystkie stany faktyczne, które można było objąć zakresem wykładni art. 144 k.c.¹³ Dlatego w mojej ocenie zmiany dokonane w obrębie art. 5 ust. 2 przez ustawę z 27.3.2003 r. winny być odczytywane przede wszystkim w kontekście rezygnacji z uregulowania w wielu stanach faktycznych pozbawionego możliwości wyegzekwowania¹⁴, a nie w kontekście zamiaru ustawodawcy ograniczenia kręgu stron do właściciela i zarządcy obiektu. Warto zauważyć ponadto, że to wskazana ustawa wprowadziła wyraźne ograniczenia zakresu stron w sprawach pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 p.b.) i pozwolenia na użytkowanie (art. 59 ust. 7 p.b.), czego jednocześnie nie dokonano w sprawach utrzymania i użytkowania obiektów. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że co do zasady na etapie użytkowania i utrzymania obiektu nie ma generalnej potrzeby zapewnienia takiego samego poziomu wymagań jak podczas projektowania i budowy¹⁵.

Nota bene również w doktrynie omawianego okresu można znaleźć wypowiedzi krytyczne wobec brzmienia art. 5 ust. 2 p.b. przed nowelizacją. R. Dziwiński i P. Ziemiński nie bez racji stwierdzali, że ww. przepis „(...) w znacznej mierze odnosił się do regulacji cywilno-prawnych, których przywołanie w prawie administracyjnym trudno uznać za rozwiązanie najszczęśliwsze”, a dodatkowo katalog dóbr podlegających ochronie nie był wyczerpujący¹⁶.

Z faktu, że obecnie podczas użytkowania obiektu nie obowiązuje administracyjny obowiązek poszanowania interesów osób trzecich nie można moim zdaniem wywodzić, że osoby te nie mogą chronić swoich interesów, chociażby poprzez

¹³ W. Sz wajdler, *Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym* [w:] *Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 484.

¹⁴ W prawoznawstwie wskazuje się, że „normy prawne wśród innych norm wyróżnia to, że ich realizowanie poparte jest zazwyczaj zinstytucjonalizowanym przymusem ze strony organów państwa (...). Instytucjonalizacja przymusu polega na tym, iż z normami prawnymi, nakazującymi adresatom określone postępowanie, sprzężone są na ogół funkcjonalnie inne normy, nakazujące odpowiednim organom państwa wymierzanie, a następnie realizowanie wymierzonej sankcji w stosunku do tych, którzy przekraczają normy pierwszego rodzaju” – S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 43.

¹⁵ Por. S. Serafin, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 149.

¹⁶ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 36.

żądanie wszczęcia stosownego postępowania, w przypadku, w którym właściciel lub zarządca obiektu narusza obowiązki ciążące na nim na podstawie art. 61 p.b.¹⁷

Analizując aktualne brzmienie art. 5 ust. 2 p.b. należy zauważyć, że ustawodawca odsyłając do pkt. 1-7 ust. 1 posłużył się określeniem „w szczególności”, co wskazuje na przykładowy charakter wyliczenia¹⁸. Nie wykluczono więc *a priori* sytuacji, że również w sprawach utrzymania i użytkowania obiektu mogą zaistnieć stany faktyczne, w których ochrona interesów osób trzecich będzie uzasadniona. Tym samym zasada, że podmiot zainteresowany funkcjonowaniem obiektu sąsiedniego posiada wyłącznie interes faktyczny może doznać ograniczenia w konkretnej, indywidualnej sprawie, w której zakres i charakter nałożonych obowiązków będzie dotyczył interesu prawnego innych osób, zwłaszcza mających tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich.

Ponieważ art. 61 p.b. nie zawiera wyraźnej regulacji dotyczącej ograniczenia kręgu stron postępowań w sprawach utrzymania i użytkowania obiektu, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić czynny udział w każdym stadium postępowania nie tylko podmiotom, których obowiązkowo dotyczy (tj. właścicielowi lub zarządcy obiektu), ale ponadto każdemu, kto posiada w sprawie interes prawny z art. 28 k.p.a. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 07.06.2013 r., sygn. akt I OSK 2226/12 „mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu – strony postępowania”.

Zgodnie z utrwalonym poglądem, pojęcie „interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja procesowa w postępowaniu administracyjnym należy rozpatrywać według norm prawa materialnego. Materialna podstawa legitymacji strony ujmowana jest szeroko, a więc nie musi należeć do prawa administracyjnego, lecz może także wynikać z innych gałęzi prawa np. prawa cywilnego. Musi to być norma konkretna, którą można wskazać jako źródło interesu prawnego danego podmiotu. Często przywołuje się pogląd, że właściciel nieruchomości sąsiedniej ma interes prawny wynikający z art. 140 k.c. (określającego treść prawa własności) do uczestniczenia jako strona w postępowaniach administracyjnych, w wyniku

¹⁷ Jak wyjaśnił NSA w wyroku z 20.12.2012 r., sygn. akt II OSK 1573/11, „jeżeli przepis prawa nie wyłącza dopuszczalności wszczęcia postępowania na wniosek, nie jest dopuszczalne wyprowadzenie ograniczenia co do wszczęcia postępowania wyłącznie z urzędu. Brak jest więc uzasadnionych podstaw do wyłączenia dopuszczalności wszczęcia postępowania na żądanie strony poprzez przyjęcie wyłącznie zasady oficjalności (wszczęcia postępowania z urzędu). Podkreślić należy, że w razie gdy jednostka żąda wszczęcia postępowania ze względu na swój interes prawny, to nie można jej prawa pozbawić wywodząc o dopuszczalności wszczęcia postępowania jedynie z urzędu”.

¹⁸ Por. § 153 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100, poz. 908.

których może zapaść decyzja tak kształtująca stosunki na sąsiedniej nieruchomości (sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na wykonywanie przez niego prawa własności¹⁹.

Zatem interes prawny sąsiada (będącego właścicielem nieruchomości, ewentualnie jej użytkownikiem wieczystym bądź zarządcą), wynikający z prawa rzeczowego może pozostawać w bezpośrednim związku ze sprawą administracyjną i rozstrzygnięciem odnoszącym się do sąsiedniej nieruchomości. Na prawa sąsiada do niezakłóconego korzystania z nieruchomości może mieć bezpośredni wpływ decyzja administracyjna, dotycząca sprawy z zakresu utrzymania lub użytkowania obiektu. Z uwagi na przedmiot postępowań regulowanych w rozdziale 6 p.b., sytuacje w których osoby trzecie uzyskują status strony nie będą częste. Postępowania te dotyczą bowiem obiektów istniejących, co do zasady legalnie wybudowanych (m.in. na podstawie pozwolenia na budowę), przez co sfera ich oddziaływania na nieruchomości sąsiednie jest ograniczona. Trudno o sformułowanie w tym względzie konkretnych reguł, ale abstrakcyjnie można wskazać na interes prawny sąsiada wynikający z art. 140 k.c. do żądania wszczęcia postępowania i uznania za stronę w sprawie obiektu w nieodpowiednim stanie technicznym, zagrażającego bezpieczeństwu osób korzystających z nieruchomości, w stosunku do której dysponuje on tytułem prawnym.

6. Podsumowanie

Udział sąsiadów w postępowaniach w sprawach utrzymania i użytkowania obiektu ma charakter wyjątkowy. Tak też traktowany jest w orzecznictwie. Nie uprawnia to jednakże do automatyzmu i bezrefleksyjnego zawężania kręgu stron tych postępowań do właściciela i zarządcy obiektu, z powołaniem się jedynie na zmiany legislacyjne dokonane ustawą z dnia 27.03.2003 r. w obrębie art. 5 ust. 2 p.b. Każda indywidualna sprawa administracyjna wymaga analizy pod kątem ochrony interesu prawnego osób trzecich. Odnośnie sąsiadów generalnie można wskazać, że interes prawny w sprawie utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych ma właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości sąsiedniej, jeżeli obiekt budowlany poprzez swój szeroko rozumiany nieodpowiedni stan techniczny, ma wpływ na wykonywanie przez niego prawa własności (ewentualnie użytkowania wieczystego, zarządu).

¹⁹ Por. wyroki NSA z: 12.9.2013 r., sygn. akt II OSK 889/12; z 12.7.2011 r., sygn. akt II OSK 1227/11; z 6.12.2011 r., sygn. akt II OSK 1801/10; z 13.11.2010 r., sygn. akt II OSK 1792/09; z 8.3.2005 r., sygn. akt OSK 682/04.

The Participation of Third Parties (Neighbours) in the Proceedings related to the Maintenance of Construction Objects

In principle, an owner or an administrator of a construction object is a party in administrative proceedings connected with the maintenance and usufruct of such construction object. The participation of neighbours in such proceedings is exceptional. It is also treated as exceptional in court and administrative judicial decisions. However, it does not rule out the situation where third parties obtain the status of a party, provided that they show legal interest based on a specific legal norm which may result not only from the administrative law but also from other bodies of law, for instance: civil law.