

Sławomir Zwolak

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin

sla_z@poczta.fm; ORCID: 000-0002-4075-4400

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 305/15

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2018.025>

Tezy wyroku:

1. Artykuł 66 ust. 1 pr.bud. daje podstawy materialnoprawne do wyprowadzenia interesu prawnego jednostek, których stwierdzone zagrożenia dotyczą, a które podlegają szczególnej ochronie, zgodnie z art. 5 tej ustawy. Nie można zatem podzielić stanowiska, że właściciel lokalu mieszkalnego, którego dotyczą zagrożenia, nie ma interesu prawnego w żądaniu wszczęcia postępowania w sprawie.

2. Wykładnia art. 66 ust. 1 pr.bud. wyłączająca interes prawny właściciela lokalu, który dotknięty jest skutkami związanymi z użytkowaniem obiektu budowlanego w sposób zagrażający zdrowiu, jest wykładnią błędną i nie uwzględnia systemu regulacji prawnej przyjętej w tej ustawie w tym art. 61 w zw. z art. 5 ust. 2¹.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Właściciel lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku wielokalowym złożył do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

¹ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 305/15, Lex nr 2164257.

zawiadomienie o tym, że z lokalu położonego poniżej dobiegają hałasy i wibracje, a ich przyczyną jest praca klimatyzatora i wentylacji mechanicznej. Zdaniem właściciela lokalu natężenie hałasów i wibracji w dzień i w nocy uniemożliwia normalne funkcjonowanie. W kolejnym piśmie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego właściciel lokalu doprecyzował, że postępowanie przed Inspektorem Nadzoru Budowlanego w tej sprawie powinno być prowadzone w trybie art. 66 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane². Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 pr.bud. w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie hałasów i wibracji występujących we wspomnianym lokalu mieszkalnym. Zdaniem Powiatowego Inspektora ewentualne wibracje klimatyzatora podwieszono do stropu w pomieszczeniu poniżej nie dają podstaw do stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo że jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku. W jego ocenie ewentualną usterkę dotyczącą klimatyzatora lub wentylacji mechanicznej, po potwierdzeniu jej istnienia, można usunąć w ramach działalności statutowej spółdzielni mieszkaniowej pełniącej zarząd w budynku. Ponadto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, że ponieważ montaż klimatyzatora nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani też zgłoszenia, to sprawa ta jest wyłączona z kompetencji organów nadzoru budowlanego.

Właściciel lokalu złożył zażalenie na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jednak Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał to postanowienie w mocy. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uznał za prawidłowe rozstrzygnięcie zaskarżonego postanowienia, jednak przesłanka

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. Poz. 1332 ze zm.

odmowy wszczęcia postępowania powinna być, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, inna niż ta, którą podał Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. W ocenie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego właściciel lokalu nie ma interesu prawnego w domaganiu się wszczęcia postępowania w opisanej sprawie, a tym samym nie ma przymiotu strony postępowania. Jak bowiem stwierdził, stroną postępowania prowadzonego w trybie art. 66 pr.bud. jest wyłącznie właściciel obiektu budowlanego i jego zarządca. Członek wspólnoty mieszkaniowej lub członek spółdzielni mieszkaniowej nie ma legitymacji do występowania jako strona w postępowaniu dotyczącym stanu technicznego całego budynku. Osoba taka może mieć co najwyżej interes faktyczny do uczestniczenia w tym postępowaniu. Brak przymiotu strony, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, uzasadnia, na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.³, odmowę wszczęcia postępowania.

Właściciel lokalu na postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Wojewódzki Sąd Administracyjny tę skargę jednak oddalił. W ocenie sądu administracyjnego, skoro właściciel lokalu jednoznacznie określił swoje żądanie w sprawie stanu technicznego budynku, to organy nadzoru budowlanego miały prawo dokonać takiej wykładni art. 61a § 1 k.p.a., która odmawiała właścicielowi lokalu przymiotu strony. Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę, że kwestia ochrony przed hałasem uregulowana została w art. 115a ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴. Zgodnie z tym przepisem w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego merytoryczne kwestie

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. Poz. 1257 ze zm.).

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. Poz. 519 ze zm.

związane z przedmiotem żądania nie mieściły się w kompetencji organów nadzoru budowlanego, co uzasadniało oddalenie skargi.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego został zaskarżony skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez właściciela lokalu. Naczelny Sąd Administracyjny tę skargę uwzględnił, tj. uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz postanowienia obu organów (tzn. postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego organy nadzoru budowlanego oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny błędnie przyjęły, że właścicielowi lokalu nie przysługuje przymiot strony postępowania prowadzonego w trybie art. 66 ust. 1 pr.bud. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że choć postępowanie na wymienionej podstawie prawnej może być wszczęte z urzędu, to nie można wykluczyć sytuacji wszczęcia postępowania na wniosek strony. Błędny jest pogląd głoszący, że właściciel lokalu, który dotknięty jest skutkami związanymi z użytkowaniem obiektu budowlanego w sposób zagrażający zdrowiu ludzi, nie ma interesu prawnego do uczestnictwa w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 66 ust. 1 pr.bud.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis ten daje podstawy materialnoprawne do wyprowadzenia interesu prawnego jednostek, których stwierdzone naruszenia dotyczą, a które podlegają szczególnej ochronie na podstawie art. 5 pr.bud. Stanowisko organów nadzoru budowlanego było zatem, w ocenie NSA, błędne i naruszało art. 28 k.p.a. w zw. z art. 61a § 1 k.p.a. Ponadto błędny jest pogląd organów nadzoru budowlanego, że są one pozbawione kompetencji w zakresie, w jakim sprawa dotyczy robót budowlanych niepodlegających obowiązkowi ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani dokonania zgłoszenia. Powołując się na uchwałę NSA z dnia 3 października 2016 r. (II OPS 1/16)⁵, NSA uznał, że postępowanie w trybie art. 66 ust. 1 pr.bud. może być prowadzone również wówczas, gdy wydanie nakazu przewidzianego tym przepisem nie obejmuje wyłącznie wykonania robót, co do których istnieje obo-

⁵ „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych” 2017, nr 1, poz. 2.

wiązek uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, jeżeli ich wykonanie wywołuje negatywne skutki określone w tym przepisie.

Każdy obiekt ma pewien poziom wymagań użytkowych, który powinien spełnić, aby być zdatnym do użytkowania. Bowiem od momentu oddania do użytkowania obiektu budowlanego, w wyniku oddziaływań różnych czynników, następuje spadek wartości użytkowej obiektu. Upływ czasu prowadzi do naturalnego zniszczenia poszczególnych elementów obiektu budowlanego, tym samym następuje utrata wartości użytkowej obiektu rozumianej jako zdolność do zaspokajania potrzeb użytkowników. Zatem mając na uwadze tę sytuację, ustawodawca nałożył na właściciela użytkowanego obiektu budowlanego liczne obowiązki. Istotną część z nich wynika z przepisów ustawy – Prawo budowlane. Ustawa ta nakłada na właścicieli budynków m.in. obowiązek użytkowania budynków zgodnego z ich przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

W szczególności utrzymanie należytego stanu technicznego i estetycznego ma na celu nie dopuszczenie do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej obiektu, z określonymi wymaganiami. Rozwinięcie tych wymogów następuje przede wszystkim w przepisach techniczno-budowlanych oraz w odrębnych przepisach dotyczących zarówno różnego rodzaju wpływu budownictwa na otoczenie, jak i oddziaływania otoczenia na budownictwo⁶.

Kluczowym pojęciem pojawiającym się wielokrotnie w interesującej regulacji jest termin „utrzymanie”. Pojęcie to oznacza łączenie działań technicznych i związanych z nimi działań administracyjnych podejmowanych w okresie użytkowania w celu zachowania budynku lub jego części w stanie, w którym mogą one spełniać żądane funkcje. Bardziej precyzyjnie termin „utrzymanie” można określić jako działania, które pomagają w osiągnięciu projektowanego okresu użytkowania, wliczając czyszczenie, konserwację, obsługę, naprawy, modernizację, zabezpieczenia, administrowanie, kontrole użytkow-

⁶ E. Radziszewski, *Budowlane ABC. Poradnik prawny inwestora i użytkownika*, Warszawa 1995, s. 37.

nia i unikanie zaniedbań⁷. Mając na uwadze te określenia, można przyjąć, że przez pojęcie „utrzymanie obiektów budowlanych” należy rozumieć zachowanie obiektu w dobrej sprawności, zachowanie go w stanie niezmienionym, nie pogorszonym, należyty⁸. Z kolei należyty stan techniczny to stan pełnej sprawności obiektu budowlanego lub jego części nieposiadającego jakichkolwiek uszkodzeń, zwłaszcza takich, które mogą powodować niebezpieczeństwo przy użytkowaniu obiektu lub jego części⁹. Z reguły nieodpowiedni stan techniczny jest wynikiem zużycia technicznego obiektu budowlanego lub nagłych zdarzeń mających miejsce po oddaniu obiektu do użytkowania.

W celu zapewnienia należytego utrzymania obiektu budowlanego jego stan techniczny powinien być regularnie kontrolowany przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego, zwłaszcza w zakresie oceny właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Należy zaznaczyć jednak, że właściciel obiektu budowlanego jest obowiązany dokonywać nie tylko tych czynności, które pozwalają utrzymać obiekt w stanie umożliwiającym prawidłowe z niego korzystanie, lecz także i tych, które wchodzą w zakres profilaktycznego zabezpieczenia obiektu budowlanego przed przewidywanym na wiele lat wpływem otoczenia¹⁰.

Utrzymanie obiektów budowlanych to bardzo ważne społecznie i gospodarczo działania, dlatego w celu realizacji zasady należytego

⁷ W. Orłowski, *Wybrane aspekty właściwości użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 10, s. 42. Według definicji słownikowej „utrzymywać” znaczy tyle co „zachować w stanie niezmienionym, należyty, pokryć koszty z czymś związane”. L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007, s. 304. Zdaniem WSA w Kielcach przez pojęcie „utrzymanie” należy rozumieć zachowanie obiektu w dobrym, niezmienionym, należyty stan technicznym, wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2013 r. II SA/Kr 144/13, Lex nr 1325739.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., VII SA/Wa 2298/06, Lex nr 336729.

⁹ J. Siegień, *Utrzymanie obiektów budowlanych i terenów. Poradnik*, Warszawa 1997, s. 7.

¹⁰ C. Woźniak, w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 296 i przywołany tam wyrok SN z dnia 29 stycznia 2002 r., V CKN 690/00, Lex nr 54344.

utrzymania obiektu budowlanego ustawodawca wprowadza szereg obowiązków o charakterze formalnym dla podmiotów zobowiązanych do stałego monitorowania stanu technicznego i estetycznego oraz podejmowania działań mających na celu usunięcie usterek i objawów zużycia, zarówno wynikających z naturalnego zużycia, jak i działań sił zewnętrznych¹¹. Ich przeprowadzenie zapewni racjonalną gospodarkę zasobami budowlanymi, ład budowlany i estetykę przestrzeni zabudowanej¹².

Utrzymanie obiektów budowlanych w należyтым stanie technicznym jest podstawowym warunkiem zapewnienia bezpiecznego ich użytkowania. Niezastosowanie się przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do ciążących na nim z mocy prawa obowiązków, mających na celu utrzymanie obiektu we właściwym stanie technicznym i estetycznym, uprawnia właściwy organ do ingerencji, zmierzającej do ich wyegzekwowania¹³. W szczególności ma tu zastosowanie art. 66 ust. 1 pr.bud., który przyznaje uprawnienie, ale i obowiązek organom administracyjnym do nakazania, w drodze decyzji, usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska albo jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku, wyznaczony z uwzględnieniem rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości i stopnia naruszenia przepisów techniczno-budowlanych¹⁴. W takiej sytuacji właściwy organ obowiązany jest do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego, a podej-

¹¹ M. Substyk, *Utrzymanie i kontrola okresowa obiektów budowlanych*, Gdańsk 2012, s. 28.

¹² T. Biliński, E. Kucharczyk, *Prawo budowlane z omówieniem i komentarzem*, Zielona Góra 2013, s. 18.

¹³ A. Despot-Mładanowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 591.

¹⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2010 r., II SA/Wr 395/10, Lex nr 755587.

mowane rozstrzygnięcia mają charakter związany. Oznacza to, że jeżeli wystąpi choćby jedna przesłanka uzasadniająca wydanie nakazu ich usunięcia, to właściwy organ jest nie tyle uprawniony, co zobligowany do wydania stosownej decyzji¹⁵. Należy przy tym zauważyć, że dla zapewniania bezpieczeństwa obiektów budowlanych, właściwy organ zobowiązany jest również interweniować w stosunku do obiektów, których budowa nie wymagała uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia¹⁶. Wynika z tego, że właściwy organ podejmuje swe działania w stosunku do wszystkich obiektów budowlanych¹⁷. Wystąpienie określonych przesłanek, co uzasadnia ingerencję właściwego organu, ma charakter ocenny. Niejednokrotnie ocenność ta powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Uznanie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu za podstawę nałożenia takiego obowiązku jest możliwe tylko wówczas, gdy ujawniony stan techniczny obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów¹⁸. Analogicznie należy oceniać zasadność nałożenia obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w stosunku do stwierdzonego użytkowania obiektu w sposób zagrażający życiu

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lipca 1998 r., IV SA 1420/96, Lex nr 43224.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1998 r., IV SA 357/96, Lex nr 43135; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 1999 r., II SA/Ka 769/97, OSP 2000, nr 2, poz. 20.

¹⁷ Nakaz usunięcia stwierdzonych naruszeń może dotyczyć także lokali znajdujących się w obiektach budowlanych, jeżeli potrzeba wykonania określonych robót budowlanych w lokalu lub lokalach ma na celu utrzymanie w należytym stanie technicznym obiektu budowlanego. Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 lutego 2013 r., II SA/Lu 873/12, Lex nr 1343077. Odmiennie stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 4 marca 2002 r., stwierdzając, że nakaz usunięcia nieodpowiedniego stanu technicznego części budynku, stanowiącego lokal mieszkalny może dotyczyć wyłącznie stanu samego obiektu budowlanego (budynku). Nie może zatem wkraczać w to, co mieści się wewnątrz lokalu, które jest uregulowane przepisami prawa cywilnego, lokalowego lub spółdzielczego. IV SA 908/00, Lex nr 81731.

¹⁸ Stwierdzić można, że nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego będzie wówczas, gdy właściciel lub zarządca nie dokona określonych czynności, które wchodzą w zakres profilaktycznego zabezpieczenia obiektu budowlanego przed przewidywanym na wiele lat wpływem otoczenia. Zob. wyrok SN z dnia 29 stycznia 2002 r., V CKN 690/00, Lex nr 54344.

lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwa mienia¹⁹. Pewne trudności mogą pojawić się w przypadku oceny estetycznej.

Nakaz usunięcia nieprawidłowości powinien być stanowczy, skonkretyzowany i bezwarunkowy. Nie jest więc dopuszczalne uzależnienie jego wykonania od uzgodnień z innymi organami²⁰. Rozstrzygnięcie właściwego organu powinno uwzględniać zarówno wyniki przeprowadzonej kontroli stanu obiektu, jak i możliwość jego doprowadzenia do właściwego stanu technicznego i estetycznego poprzez usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w sposób i w zakresie określonym w stosownej ekspertyzie technicznej oraz na podstawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących warunków użytkowania obiektów²¹. Celem wydanego nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości jest utrzymanie obiektu budowlanego w należytych stanie, odpowiadającym jego funkcjom. Wypada zauważyć, że prawo budowlane nie określa treści decyzji korygującej stwierdzone nieprawidłowości, gdyż pozostaje ona całkowicie zależna od okoliczności faktycznych danej sprawy²².

Istotą problemu w komentowanym orzeczeniu jest kwestia interesu prawnego w żądaniu wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nałożenia obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w użytkowanym lokalu.

Zazwyczaj postępowanie administracyjne w trybie art. 66 ust. 1 pr.bud. wszczynane jest z urzędu. Jednakże wydane przez Naczelną Sąd Administracyjny orzeczenie, potwierdza, że z wnioskiem o wszczęcie takiego postępowania wystąpić może również właściciel lokalu, który dotknięty jest negatywnymi skutkami oddziaływań. Pomimo że ustawodawca *expressis verbis* w art. 61 pr.bud. wymienia właściciela i zarządcę, jako podmioty odpowiedzialne za użytkowanie obiektu budowlanego, nie powinno to powodować

¹⁹ S. Serafin, *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005, s. 204.

²⁰ C. Woźniak, op.cit., s. 320 i przywołany tam wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2003 r., II SA/Ka 1147/01, Lex nr 290073.

²¹ E. Janiszewska-Kuropatwa, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 651; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 listopada 2012 r., II SA/Bd 808/12, Lex nr 1248618.

²² S. Serafin, op.cit., s. 205.

całkowitego wyłączenia obowiązywania art. 28 k.p.a., gdyż przymiot strony nadal jest powiązany z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku określonego podmiotu. W świetle kodeksowej regulacji, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Elementem kwalifikującym dany podmiot jako stronę postępowania administracyjnego jest więc posiadanie interesu prawnego w załatwieniu sprawy. Kryterium interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja strony w postępowaniu administracyjnym, ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków wnoszącego podanie do organu administracji a obowiązującym systemem prawa. Innymi słowy, interes prawny podmiotu wnoszącego podanie przejawia się w tym, że działa on bezpośrednio we własnym imieniu i ma roszczenie o przyznanie uprawnienia lub zwolnienie z nałożonego obowiązku. Posiadać interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej²³.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, strony legitymujące się interesem prawnym mogą być wskazane w przepisie prawnym bądź nie. Wskazanie przez ustawodawcę *expressis verbis* właściciela i zarządcę, jako podmioty odpowiedzialne za użytkowanie obiektu budowlanego, może zostawiać jednocześnie furtkę organom stosującym prawo do dokonania kwalifikacji również innych podmiotów jako stron²⁴. Dlatego warto zauważyć, że ustawowe wyjątki nie powodują całkowitego wyłączenia stosowania art. 28 k.p.a w zakresie ustalania strony postępowania administracyjnego, gdyż przymiot

²³ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., III SA 1876/99, Lex nr 47938.

²⁴ A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 227 i n.

strony nadal jest powiązany z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku określonego podmiotu²⁵. A więc nie można wykluczyć, iż także inne podmioty mogą uzyskać przymiot strony na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej. Chodzi tu w szczególności o osoby uprawnione z tytułu legitymowania się prawem własności, ograniczonymi prawa rzeczowymi czy prawami obligacyjnym, jeżeli zamierzenia inwestycyjne mogą wpłynąć na sferę uprawnień związanych z korzystaniem z nieruchomości²⁶.

Zatem w przedmiotowej sprawie, interes prawny właściciela lokalu wynika z art. 66 ust. 1 pr.bud. w związku z art. 5 ust. 2 pr.bud. Spółdzielnia mieszkaniowa, zarządzająca częścią wspólną budynku, ma interes prawny do uczestniczenia we wspomnianym postępowaniu, jeżeli instalacje, które powodują skutki zagrażające zdrowiu, znajdują się w części wspólnej budynku. Jednak przyznanie interesu prawnego spółdzielni mieszkaniowej nie wyklucza istnienia interesu prawnego właścicieli poszczególnych lokali mieszkalnych.

Z glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że ocena wpływu sąsiedniego lokalu na inny lokal mieszkalny obejmuje szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem lokalu znajdującego się w budynku wielorodzinnym. Analizując oddziaływanie sąsiedniego lokalu mieszkalnego w aspekcie interesu prawnego właściciela lokalu dotkniętego negatywnym oddziaływaniem, organ administracji publicznej nie powinien ograniczać strony postępowania tylko do właściciela bądź zarządcy budynku wielolokalowego. Należy w przedmiotowej sprawie mieć na uwadze, że nieruchomości lokalowe mogą potencjalnie być narażone na pewne immisje, dlatego właściciel powinien uzyskać status strony, aby mógł brać udział w postępowaniu prowadzonym przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 66 ust. 1 pr.bud. Przy ustalaniu strony postępowania w sprawie obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w użytkowanym lokalu, należy uwzględnić wszelkie oddziaływanie na lokale sąsiednie,

²⁵ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 49.

²⁶ A. Skóra, op.cit., s. 228 i n.

które w świetle prawa powszechnie obowiązującego może oznaczać ograniczenie właścicieli w realizacji ich uprawnień, do których przysługuje im tytuł prawny. W dodatku niewłaściwe użytkowanie lokalu mieszkalnego może wywierać niekorzystny wpływ na interes prawny osób trzecich, prowadzący do naruszenia ich praw²⁷. Do kategorii osób trzecich będą się kwalifikować przede wszystkim właściciele lub użytkownicy nieruchomości sąsiednich²⁸. Ich interesy mogą bowiem doznać uszczerbku przez wadliwe użytkowanie obiektu budowlanego²⁹. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich nie może być jednak rozumiana w sposób absolutny³⁰, gdyż o naruszeniu można mówić jedynie wtedy, gdy zostały naruszone w tym względzie konkretne przepisy³¹. Ochrona ta powinna opierać się wyłącznie na obiektywnej ocenie dotyczącej przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności wymagań techniczno-budowlanych oraz norm dotyczących budowy i utrzymania obiektów budowlanych³². Ponadto winna uwzględniać obowiązek

²⁷ Zob. A. Despot-Mładanowicz, w: *Prawo budowlane. Komentarz Lex*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 75. Zdaniem W. Szwajdlera z punktu widzenia celowości ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich nie powinna budzić wątpliwości, ponieważ wymóg ten również dotyczy etapu użytkowania obiektu budowlanego. W. Szwajdler, *Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym*, w: *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. H. Nowicki, W. Szwajdler, Toruń 2009, s. 492.

²⁸ W rozumieniu ustawy Prawo budowlane za osobę trzecią należy uważać współwłaściciela działki budowlanej lub obiektu budowlanego, właściciela lokalu w domu wielorodzinnym, sąsiada. L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 12.

²⁹ S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 37.

³⁰ Treść art. 5 ust. 1 pkt 9 pr.bud. mogłaby sugerować, iż wolą ustawodawcy było „poszanowanie”, a nie „ochrona” uzasadnionych osób trzecich, co skutkowałoby brakiem podstaw żądania objęcia ochroną prawną. Wniosek taki jest błędny, gdyż i w tym wypadku należy opowiedzieć się za wykładnią celowościową, która nakazuje utożsamiać pojęcie „poszanowanie” z ochroną uzasadnionych osób trzecich. Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane, Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, s. 132.

³¹ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2006 r., II OSK 643/05, Lex nr 198341; także wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., II OSK 465/09, Lex nr 577666.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2004 r., IV SA 4878//02, Lex nr 164448.

równego traktowania stron, wyrażającą się tym, że właściciel nieruchomości powinien powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych³³. Właściciel nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu może domagać się poszanowania jego interesów wynikających z prawa do korzystania ze swojej własności, ale tylko w takim zakresie, w jakim jest to uzasadnione i stosownie wyważone³⁴.

Ponadto trzeba zauważyć, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ma również istotny walor dla praktyki prowadzenia przez organy nadzoru budowlanego spraw ze styku regulacji prawa budowlanego i innych ustaw (np. przepisów regulujących ochronę środowiska). W stanie faktycznym glosowanego wyroku właściciel lokalu domagał się czynności organu nadzoru budowlanego ze względu na dochodzące z innego lokalu wibracje i hałas. Jak zauważył sąd I instancji, ochrona przed hałasem jest przedmiotem regulacji Prawa ochrony środowiska, a właściwe w tej sprawie są organy administracji inne niż organy nadzoru budowlanego. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził jednak, że powyższa okoliczność nie wyklucza kompetencji organów nadzoru budowlanego do prowadzenia postępowania na podstawie art. 66 pr.bud. Warto zauważyć, że także w niektórych innych przypadkach przepisy przyznają organom nadzoru budowlanego kompetencję do prowadzenia spraw regulowanych również przepisami ustaw innych niż Prawo budowlane. W świetle orzecznictwa sądowego organy nadzoru budowlanego, oceniając na podstawie art. 50 i 51 pr.bud. zgodność wykonanych robót budowlanych z prawem, nie powinny ograniczać się do zbadania zgodności jedynie z przepisami prawa budowlanego, lecz powinny ustalić także ich zgodność np. z przepisami prawa ochrony środowiska.

³³ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2004 r., OKS 786/04, Lex nr 151379; także wyrok SN z dnia 10 lutego 2004 r., IV CK 454/02, Lex nr 175937.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2474/12, Lex nr 1522466.

Podsumowując orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać je za właściwe, gdyż realizuje jedną z zasad prawa budowlanego, tj. ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Ta zasada, pomimo zmian legislacyjnych, które ograniczyły obowiązek poszanowania interesów osób trzecich jedynie do etapu powstania obiektu budowlanego, ma nadal szczególne znaczenie w czasie użytkowania obiektu budowlanego, co niewątpliwie podkreśla doktryna prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku nie przytoczył zasady ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Jednakże w głosowanym wyroku ta ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w czasie użytkowania lokalu wyraża się w stworzeniu prawnych możliwości zapobiegania negatywnym skutkom zachowań mogących wywierać niekorzystny wpływ na interes prawny osób trzecich, prowadzący ich do naruszenia ich praw. Dlatego jak najbardziej słuszne jest stanowisko głoszące, że właściciel lokalu mieszkalnego w budynku wielolokalowym, który dotknięty jest skutkami użytkowania innego lokalu zagrażającymi zdrowiu ludzi, ma interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie art. 66 ust. 1 pr.bud.

STRESZCZENIE

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 305/15

Głosa dotyczy problematyki interesu prawnego właściciela lokalu mieszkalnego, którego dotyczą stwierdzone zagrożenia w sąsiednim lokalu. Wyrok NSA daje wskazówkę postępowania dla organów nadzoru budowlanego w przypadku żądania wszczęcia postępowania w sprawie obowiązku usunięcia nieprawidłowości w trybie art. 66 ust. 1 pr.bud.

Słowa kluczowe: interes prawny; właściciel; użytkowanie obiektu budowlanego

SUMMARY

A gloss to the judgement of the Supreme Administrative Court
of 17 November 2016, II OSK 305/15

The gloss concerns issues of the legal interest of an owner of a residential unit which is affected identified threats in a neighboring residential unit. The judgment of the Supreme Administrative Court gives an indication to building supervision organs as regards the proceedings in the event of a request to initiate proceedings regarding the obligation to remove irregularities under Article 66(1) of the Construction Law.

Keywords: legal interest; owner; use of a building facility

BIBLIOGRAFIA

- Bar L., Radziszewski E., *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Biliński T., Kucharczyk E., *Prawo budowlane z omówieniem i komentarzem*, Zielona Góra 2013.
- Despot-Mładanowicz A., w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012.
- Despot-Mładanowicz A., w: *Prawo budowlane. Komentarz Lex*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014.
- Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2007.
- Janiszewska-Kuropatwa E., w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
- Niewiadomski Z., w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Orłowski W., *Wybrane aspekty własności użytkowych budynku w okresie jego eksploatacji*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 10.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, w: *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Radziszewski E., *Budowlane ABC. Poradnik prawny inwestora i użytkownika*, Warszawa 1995.
- Serafin S., *Zagadnienia techniczne w prawie budowlanym*, Warszawa 2005.

- Sięgień J., *Utrzymanie obiektów budowlanych i terenów. Poradnik*, Warszawa 1997.
- Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Substyk M., *Utrzymanie i kontrola okresowa obiektów budowlanych*, Gdańsk 2012.
- Szwajdler W., *Ewolucja ochrony praw osób trzecich w procesie budowlanym*, w: *Księga jubileuszowa profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, red. H. Nowicki, W. Szwajdler, Toruń 2009.
- Woźniak C., w: *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010.