



PORADNIK

PRAWA STRONY W POSTĘPOWANIU O WYDANIE DECYZJI O

WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

STOWARZYSZENIE

NASZE WŁOCHY



NASZE WŁOCHY
STOWARZYSZENIE



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich na lata
2018 – 2030



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

I. Czym jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu?

Dzielnica Włochy w niewielkim stopniu posiada uchwalone, obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W całej Warszawie wskaźnik powierzchni, na której obowiązują miejscowe plany jest niewiele większy i wynosi ok. 43%.

Taka sytuacja powoduje niepożądaną niepewność architektoniczną, ponieważ w obrębie obszarów bez uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podstawą realizowanych inwestycji prywatnych stanowią decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli popularne WZ-etki. Wskazuje się jednak na to, że instrument ten nie sprzyja harmonijnemu i spójnemu rozwojowi architektury. Zauważył to również ustawodawca, w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogłoszonej w dniu 24 sierpnia 2023 r., wskazując że: *Zgodnie z intencją ustawodawcy z 2003 roku decyzje WZ miały być wykorzystywane sporadycznie, a stały się zjawiskiem powszechnym, powodując chaos przestrzenny.*

Według danych przedstawionych w raporcie "Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego" przygotowanym przez Polski Instytut Ekonomiczny połowa inwestycji budowlanych w Polsce powstaje właśnie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten sam raport wskazuje, że koszty chaosu przestrzennego w Polsce wynoszą aż 84,3 mld zł.

Z prawnego punktu widzenia, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest aktem administracyjnym, przez który następuje określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta występuje w dwóch formach w zależności od rodzaju planowanej inwestycji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz właśnie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania określonego ustawą o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym. Innymi słowy, to, co na danej nieruchomości można zbudować, jest każdorazowo określane przez osoby wydające stosowne decyzje.

Nierzadko jednak zdarza się, że decyzje te, jak i sama procedura ich wydawania, są przedmiotem wielu kontrowersji. Nie da się ukryć, że forma inwestowania przez pozyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest bardzo lubiana przez deweloperów. Dlaczego? Przemawiają za tym minimalne wymagania odnośnie planowanej budowy. W zasadzie inwestor powinien udokumentować, że działka lub działki, na których ma powstać inwestycja, mają dostęp do drogi publicznej, a także, że spełniona jest zasada „dobrego sąsiedztwa”, co znaczy, że przynajmniej jedna działka sąsiednia musi być zabudowana w sposób, by można nawiązać do jej zabudowy.

W odniesieniu do dzielnicy Włochy wskazuje się na rosnącą liczbę postępowań z wniosków o wydanie decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak raportuje Stowarzyszenie Nasze Włochy, od początku bieżącego roku do końca września odnotowano ponad 100 nowych postępowań, które związane były z zamierzeniem budowlanym mającym na celu realizację nowej zabudowy na terenie dzielnicy. Jednocześnie najczęstszym przedmiotem postępowań było ustalenie możliwości budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym oraz ewentualnymi usługami na parterze. Szczególnie dużo wniosków dotyczyło nieruchomości w rejonie ul. Jutrzenki, która już teraz jest intensywnie zabudowywana budynkami wielorodzinnymi, co pokazuje, że z kolejnymi latami zabudowa na terenie Włoch będzie coraz gęstsza. Otwartym pozostaje pytanie, czy równolegle nadąża za nią budowa infrastruktury miejskiej i usług publicznych takich jak szkoły, przedszkola, drogi itp. Wydaje się, że nie.

Odrębnym problemem jest też częsty brak wiedzy mieszkańców sąsiednich nieruchomości o toczącym się postępowaniu administracyjnym ws. wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub następnie o wydaniu samej decyzji. Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że to pojawiający się w sąsiedztwie sprzęt budowlany jest pierwszą oznaką tego, że dla pobliskiej działki została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zamiast pisma z urzędu o uznaniu za stronę postępowania. Należy

pamiętać, że status strony pozwala wziąć czynny udział w postępowaniu, umożliwia zapoznanie się aktami sprawy oraz składanie odpowiednich wniosków, np. o ograniczenia rozmiarów planowanej zabudowy ze względu na brak wystarczającej liczby miejsc parkingowych w okolicy lub zbytnie ograniczenie dostępu do światła słonecznego.

Niniejsze opracowanie ma na celu poszerzenie wiedzy w zakresie procedury przystąpienia jako strona do postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uświadomienia o przysługujących w tym postępowaniu prawach.

II. Skąd czerpać informacje o toczącym się postępowaniu ws. wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu?

W praktyce po przeprowadzeniu procesu ustalenia stron postępowania organ prowadzący postępowanie powinien wysłać pismo z informacją o jego wszczęciu, wskazaniu nieruchomości, której dotyczy, a także poinformować o prawach związanych z posiadaniem przymiotu strony w postępowaniu. Często jednak zdarza się, że właściciele nieruchomości w tzw. strefie oddziaływania nie otrzymują pism z powyższymi informacjami. Dzieje się tak ponieważ nie zostają z urzędu uznani za stronę mimo, iż zachodzą ku temu przesłanki. Skąd wówczas dowiedzieć się o prowadzonym postępowaniu?

Od kilku lat na stronach internetowych urzędów warszawskich dzielnic publikowane są informacje o wszczętych postępowaniach w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku włochońskiego urzędu informacje te publikowane są w formie tabeli, zawierającej identyfikację nieruchomości objętej postępowaniem w zakresie działki/działek ewidencyjnych, obrębu, ulicy, sygnatury postępowania, oraz nazwy podmiotu na wniosek, którego zostało wszczęto postępowanie. Zaznaczyć należy, że identyfikacja ta jest niestety niepełna. O ile w przypadku podmiotów niebędących osobami fizycznymi możemy dowiedzieć się z publikowanych danych kto jest potencjalnym inwestorem, to w przypadku osób fizycznych dane te są już zanonimizowane.

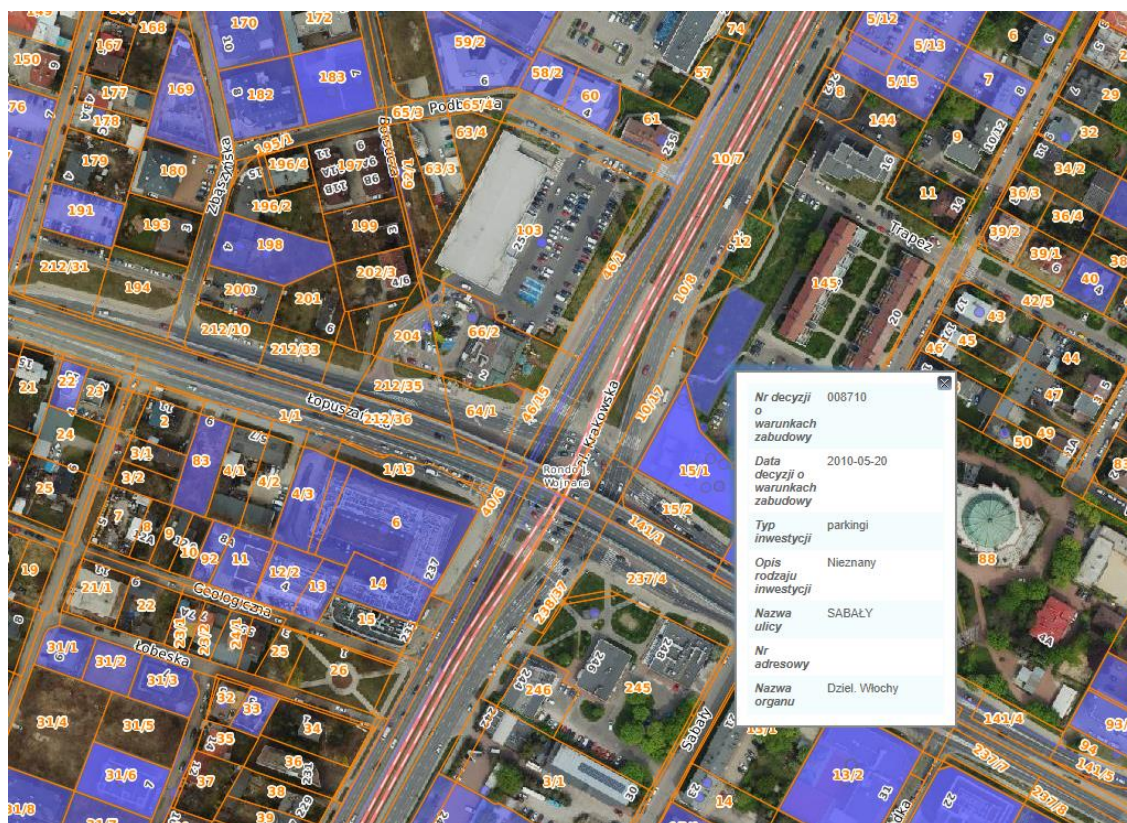
Wyżej wskazane informacje można znaleźć, wchodząc na stronę internetową włochońskiego urzędu, wybierając zakładkę „Architektura”, następnie zakładkę „Wnioski i decyzje architektoniczne” i „Warunki zabudowy – wnioski”. Na wyświetlanej podstronie będziemy mogli dokonać wyboru okresu za jaki chcemy wyświetlenia rejestru wszczętych postępowań. W przypadku najnowszych postępowań dane aktualizowane są średnio co kwartał.

Po pobraniu rejestru następnie możemy sprawdzić, czy w najbliższej okolicy toczy się postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i

zagospodarowania terenu, o którym nie zostaliśmy poinformowani, a które mogłoby według nas mieć wpływ na naszą nieruchomość.

The screenshot shows the Warsaw City Portal (Włochy) interface. At the top, there is a search bar with the text 'Szukaj na portalu' and a magnifying glass icon. To the left of the search bar is the Warsaw City logo, and to the right is the European Union flag. Below the search bar, there is a navigation menu with the following items: 'Urząd', 'Władze Dzielnicy', 'Załatw sprawę', and 'Dla mieszkańca'. Below the navigation menu, there is a breadcrumb trail: 'Włochy > Architektura > Decyzje architektoniczne > Warunki zabudowy – wnioski'. The main content area is titled 'Informacje o wnioskach o wydanie warunków zabudowy'. Below the title, there is a paragraph: 'Informacja o wszczętych postępowaniach o warunkach zabudowy i ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.' Below this paragraph, there is a section titled 'Załączniki:' which contains a list of four documents: 'Rejestr wszczętych postępowowań WZ i CP I-XI 2023 r.', 'Rejestr wszczętych postępowowań WZ i CP I-XII 2022 r.', 'Rejestr wszczętych postępowowań WZ i CP I - XII 2021', and 'Rejestr wniosków CP i WZ IX-XII 2020'.

Warto wskazać też, że o wydanych już decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu możemy dowiedzieć się także z oficjalnego serwisu mapowego m.st. Warszawy, który znajdziemy pod adresem: <https://mapa.um.warszawa.pl/>. Po wybraniu zakładki „Warszawa dzisiaj” otworzy nam się mapa. W kolumnie po lewej stronie zawierającej warstwy możemy następnie zaznaczyć folder „Decyzje o warunkach zabudowy (wydane)”, po czym na mapie pojawią się oznaczenia poszczególnych nieruchomości, co do których w przeszłości zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do: obiektów liniowych, obiektów powierzchniowych, obiektów punktowych. Po nakierowaniu kursora na nieruchomość objętą taką decyzją (zaznaczone kolorem fioletowym) będziemy mogli dowiedzieć się najważniejszych informacji o wydanej decyzji takich jak: numer decyzji, data wydania, typ inwestycji, opis rodzaju inwestycji, dane nieruchomości której dotyczy, oraz nazwa organu wydającego decyzję.



III. Przystąpienie do postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Co w przypadku, gdy z lektury rejestru wszczętych postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub np. od sąsiadów dowiemy się, że w naszej najbliższej okolicy może powstać niepokojąca nas inwestycja?

W takiej sytuacji powinniśmy sporządzić wniosek o uznaniu nas za stronę postępowania i złożyć go w urzędzie dzielnicy. Ogólna zasada stanowi, że w postępowaniach dotyczących wydania decyzji administracyjnych organy administracji przyznają prawo do bycia ich stroną (poza podmiotami, których decyzja bezpośrednio dotyczy) jedynie podmiotom, których interes prawny został naruszony.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 28, odnoszącym się do stron postępowania administracyjnego, stwierdza, że: *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Jest to o tyle istotne, że brak udziału w tym postępowaniu strony spowodowany przyczynami, za które nie ponosi ona winy, stanowi przesłankę do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Jak więc powinno wyglądać takie pismo? Jak każde pismo powinno spełniać wymogi określone kodeksem postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. *Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych*. Tym samym możemy wskazać, że pismo takie powinno mieć co najmniej takie elementy jak:

- oznaczenie strony;
- oznaczenie organu, do którego podanie jest skierowane;
- imię i nazwisko lub nazwa stron, ich przedstawicieli ustawowych bądź pełnomocników;

- adres;
- oznaczenie rodzaju pisma;
- określenie żądania;
- podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika;
- wymienienie załączników.

WZÓR

miejsowość, data

- *Imię i nazwisko*
- *Adres*
- *Dane kontaktowe (telefon/email)*

**Burmistrz Dzielnicy
Włochy m.st. Warszawy**
al. Krakowska 257
02-133 Warszawa

Sygnatura postępowania

Wniosek o uznanie za stronę w toczącym się postępowaniu.

Działając w imieniu własnym, na podstawie art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), wnoszę o uznanie za stronę postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącego nieruchomości położonej w Warszawie przy ul. obejmującej działkę/ki ewidencyjne numer z obrębu nr toczącego się pod sygnaturą nr

Uzasadnienie

- *Wskazanie przyczyn z jakich uważamy, że powinniśmy brać udział w postępowaniu. W jaki sposób zostaje naruszony nasz interes prawny/faktyczny;*
- *Wskazanie, że nieruchomość, do której posiadamy prawa znajduje się w strefie oddziaływania inwestycji objętej wszczętym postępowaniem;*

- *Wskazanie jak wpłynie realizacja inwestycji objętej postępowaniem na nieruchomość, do której posiadamy prawa*
 - *Immisje: hasały, zacinienie, brak odpowiedniej liczby miejsc parkingowych, drgania,*

Podpis

Załączniki

IV. Argumentacja.

Jak wyżej wskazano, podstawą ustalenia stron w postępowaniu o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że każdorazowo w sprawie biorą udział inwestor, wnioskodawca oraz podmioty posiadające tytuł prawny do działki inwestycyjnej.

Właściciele sąsiednich nieruchomości biorą udział w postępowaniu tylko wtedy, gdy inwestycja narusza ich interes prawny. Dla oceny powyższego konieczna jest analiza zasięgu oddziaływania – najczęściej poprzez immisje związane z planowaną inwestycją, co w postępowaniu nazywane jest również obszarem analizowanym. Nie bez znaczenia jest tu też istotna zasada dobrego sąsiedztwa wyrażonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dalej w opracowaniu spróbujemy omówić wskazane wyżej pojęcia wraz z przytoczeniem orzecznictwa sądowego, którego wykorzystanie może być przydatne przy uzasadnieniu pisma, w którym wskażemy, że niewłaściwe nie zostaliśmy uznani za stronę w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i chcielibyśmy do niego przystąpić.

a. Obszar analizowany

Zaznaczyć należy, że ze względu na brak orzeczenia Sądu Najwyższego mającego rangę uchwały, trudno jednoznacznie wskazać pogląd dominujący w orzecznictwie określający ściśle rozumienie pojęcia „obszaru analizowanego”. Wydaje się, że przeważającym jest zapatrywanie uznające szeroką interpretację przesłanki „działki sąsiedniej” użytej na gruncie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym poglądem stronami postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy są właściciele (użytkownicy wieczystości) wszystkich działek położonych w

granicach obszaru analizowanego, na co wskazuje treść poniższych orzeczeń:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 października 2016 r., II SA/Bd 727/16, LEX nr 2152083:

„Stroną postępowania w sprawie warunków zabudowy jest nie tylko właściciel (użytkownik wieczysty) działki bezpośrednio graniczącej z działką, której dotyczy postępowanie w sprawie warunków zabudowy, ale i właściciel innej działki w granicach obszaru analizowanego, w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”;

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, LEX nr 194346:

„Przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości, terenów położonych w okolicy, tworzącej pewną urbanistyczną całość.”

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2007 r., II OSK 997/06, LEX nr 355295:

„Ratio legis art. 61 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym "jest ochrona ładu przestrzennego". Ma on na celu powstrzymanie zabudowy niedającej się pogodzić z już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego jej ograniczenia. Za szerokim rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia zarówno ochrona prawa własności, jak też deklarowana w art. 6 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy zasada wolności zagospodarowania terenu. Dlatego też przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości, terenów położonych w okolicy, tworzącej pewną urbanistyczną całość.”

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2008 r., II OSK 1449/07, LEX nr 523950:

„Pojęcie działki sąsiedniej w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy powinno być interpretowane funkcjonalnie i należy go odnosić do wszystkich nieruchomości znajdujących się w obszarze analizowanym, a nie tylko do nieruchomości bezpośrednio graniczących z działką inwestora.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 marca 2008 r., II SA/Kr 38/08, LEX nr 533612:

„Należy opowiedzieć się za szerokim rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej. Za działki sąsiednie należy uznać wszystkie działki znajdujące się w obszarze analizowanym. Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy p.z.p. ma być przeprowadzona na terenie analizowanym, nie zaś na wybranych dowolnie działkach tego terenu.”

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2012 r., II OZ 1358/11, LEX nr 1121272:

„Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności jej art. 61, krąg stron postępowania w sprawie warunków zabudowy nie jest ograniczony wyłącznie do właścicieli (użytkowników wieczystych) działek mających wspólną granicę z działką, której ma dotyczyć decyzja o warunkach zabudowy. Stronami postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy, poza wnioskodawcą, będą zawsze właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości objętej inwestycją oraz nieruchomości przylegających do terenu inwestycji.”

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1199/14, Lex Omega nr 1602413.

„O statusie stron w sprawach z zakresu ustalenia warunków zabudowy decydują nie tyle rzeczywiste ograniczenia w

zagospodarowaniu, jakie realizacja planowanego zamierzenia inwestycyjnego może spowodować dla właścicieli nieruchomości, lecz już potencjalna możliwość negatywnych ingerencji w prawo własności, np. z uwagi na zamiar usytuowania w bliskiej odległości obiektu kubaturowego o wysokości i uciążliwości nieporównywalnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, którego realizacja może rodzić obawy związane z immisjami.”

Jak widzimy, pojęcie działki sąsiedniej przy ocenie kwestii obszaru analizowanego nie ogranicza się zatem tylko do uznania za taką wyłącznie działki bezpośrednio graniczącej z terenem inwestycji, lecz także może dotyczyć innych działek znajdujących się w sąsiedztwie, nawet w znacznej odległości od terenu inwestycji. To wszystko zależy w dużej mierze od immisji, jakie będzie, lub już powoduje konkretne zainwestowanie na działce inwestora. Każdorazowo to indywidualne cechy danego przedsięwzięcia inwestycyjnego będą wpływały na ustalenie zasięgu oddziaływania na sąsiednie nieruchomości.

b. Immisje

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji o interesie prawnym ich właścicieli decydować będzie zasięg oddziaływania danej inwestycji oraz stopień jej uciążliwości. Urzędnicy prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mają obowiązek zbadać rodzaj inwestycji, jej rozmiary oraz stopień i zakres jej uciążliwości dla otoczenia, a następnie ustalić, jak daleko może sięgać jej oddziaływanie (wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1224/13, Lex Omega nr 1493081).

Uciążliwości te najczęściej przebiegają formę tzw. immisji, które możemy podzielić na bezpośrednie i pośrednie.

O immisjach bezpośrednich mówi art. 140 Kodeksu cywilnego sytuujący prawo własności, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Immisje bezpośrednio polegają na celowym kierowaniu określonych substancji (wody, ścieków, pyłów) na inną nieruchomość za pomocą odpowiednich urządzeń (rowy, rury itp.). Są zbliżone swym charakterem do fizycznej ingerencji. Immisje bezpośrednie są generalnie zakazane jako naruszające normę ww. art. 140 Kodeksu cywilnego z jej wskazaniem na bezwzględny charakter cudzego prawa własności.

Immisjami pośrednimi są oddziaływania, które ujawniają się na nieruchomości, której są źródłem następnie przenikając na obszar nieruchomości sąsiednich. Ich podstawę prawną stanowi art. 144 k.c. zgodnie z którym, właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Wskazuje się, że immisje pośrednie podlegają dalszemu podziałowi na immisje materialne oraz niematerialne:

- Immisjami materialnymi są oddziaływania polegające na przenikaniu na sąsiednie nieruchomości cząsteczek materii, fal i sił. Są to np. dymy, ciecze, zapachy, hałasy, światło, wstrząsy. Jako immisję materialną kwalifikuje się również rozprzestrzeniające się elementy przyrody ożywionej, jak ptaki (np. hodowlane gołębie), pszczoły przelatujące przez sąsiednie nieruchomości, inne owady i robactwo w przypadku, gdy ich zintensyfikowana ilość wynika ze złego stanu sanitarnego nieruchomości, a nawet bakterie. Co istotne, do kategorii immisji materialnych należą także fale elektromagnetyczne wytwarzane przez takie urządzenia jak:

radio, telewizja, a także pola elektromagnetyczne, których źródłem są stacje bazowe telefonii komórkowych. Jak się podkreśla szkodliwy wpływ immisji może dotyczyć nie tylko ludzi, a ściślej ich fizyczności, lecz także rzeczy oraz zwierząt domowych i gospodarskich.

- Immisje niematerialne określane również idealnymi lub moralnymi, polegają na oddziaływaniach powodujących u użytkowników nieruchomości sąsiednich negatywne odczucia o charakterze psychicznym takie jak np. lęk, poczucie zagrożenia, niepokój, rozdrażnienie, odrazę, z powodu np. przechowywania na nieruchomości wyjściowej materiałów niebezpiecznych (łatwopalnych, wybuchowych, trujących itp.). Dodatkowo powodują negatywne wrażenia estetyczne.

Zarówno immisje pośrednie i bezpośrednie należy uwzględnić przy określaniu kręgu stron postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Niezbędne jest ocenienie, czy planowana inwestycja – ze względu na rozmiar, teren, w którym ma być usytuowana, charakter działalności – stwarza ryzyko immisji bezpośrednich albo pośrednich.

c. Rodzaj posiadanego prawa do nieruchomości.

Jak wyżej wskazano, nie budzi większych wątpliwości, że prawo własności oraz prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości będzie sytuować legitymację strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy, to sporne pozostaje, czy inny tytuł prawny, jak np. ograniczone prawo rzeczowe, prawo obligacyjne (np. najem, dzierżawa) lub też stan faktyczny w postaci posiadania mogą nadawać osobie dysponującej takim tytułem, status strony we wskazanym postępowaniu. Wskazać należy, że sądy wydawały orzeczenia idące w kierunku jak najszerszego określenia strony postępowania w zależności od posiadanego prawa do nieruchomości lub stanu faktycznego i takie też orzeczenia poniżej zostaną przytoczone.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14.09.2016 r., II OSK 195/16, LEX nr 2178939:

„W postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy stronami są co do zasady właściciele albo użytkownicy wieczystości sąsiednich działek. Stroną w tym postępowaniu są również, w zależności od okoliczności, właściciele lub użytkownicy wieczystości działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem inwestycji. Może się jednak zdarzyć, że za stronę, ze względu na okoliczności, zostanie uznana osoba legitymująca się innym prawem do nieruchomości, przykładowo ograniczonym prawem rzeczowym (służebnością). Nie można bowiem a priori wykluczyć innych uprawnionych z tytułu legitymowania się ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeśli czyjeś zamierzenia inwestycyjne mogą wpływać na sferę ich uprawnień związanych z korzystaniem z nieruchomości.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 5.11.2015 r., II SA/Bk 247/15, LEX nr 1940795:

„Strony postępowania o ustalenie warunków zabudowy ustala się na podstawie art. 28 k.p.a., a więc ustala się istnienie bezpośredniego związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Może się zdarzyć, iż za stronę - ze względu na okoliczności - zostanie uznana osoba legitymująca się innym prawem do nieruchomości tj. ograniczonym prawem rzeczowym (służebnością), prawem obligacyjnym (dzierżawca) czy trwałym zarządem. Nie można zatem wykluczyć a priori innych - niż z prawa własności lub użytkowania wieczystego - uprawnionych z tytułu legitymowania się ograniczonymi prawami rzeczowymi, a także prawami obligacyjnymi, jeśli czyjeś zamierzenia inwestycyjne mogą wpływać na sferę uprawnień związanych z korzystaniem z nieruchomości.”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 30.06.2010 r., II SA/Łd 61/10, LEX nr 653610:

„Posiadaczowi samoistnemu nieruchomości przysługuje przymiot strony postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy. (...)

W ocenie Sądu pogląd sprowadzający się do odmówienia przymiotu strony każdemu posiadaczowi samoistnemu nieruchomości bez rozważenia okoliczności konkretnej sprawy nie może się ostać. Może bowiem dojść do sytuacji, kiedy to po śmierci właściciela bądź współwłaścicieli nieruchomości toczy się postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku, nieruchomość zaś - jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie - od wielu lat zamieszkiwana jest przez potencjalnego spadkobiercę, który opłaca podatki i faktycznie nią zarządza. W takim przypadku posiadanie samoistne ma również cechy stosunku prawnego - zbliżonego do użytkowania uregulowanego przepisami Kodeksu cywilnego (art. 252 i nast. k.c.) - a zatem ograniczonego prawa rzeczowego, zaś posiadacz samoistny jest podmiotem sprawującym trwały zarząd nieruchomością. Nieprzyznanie (...) posiadaczowi samoistnemu nieruchomości przymiotu strony postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy prowadziłoby do wręcz absurdalnej sytuacji pozbawienia ochrony prawnej podmiotu, którego interes prawny jest interesem zbliżonym, a nawet tożsamym z interesem właściciela nieruchomości. Przykładem analogicznego przypadku jest w ocenie Sądu stan rzeczy, w którym posiadacz samoistny wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia w oparciu o art. 172 k.c. Zarówno w tym przypadku, jak i stwierdzenia nabycia spadku postanowienie sądu ma charakter deklaratoryjny, tj. potwierdzający nabycie nieruchomości odpowiednio od dnia upływu terminu zasiedzenia bądź otwarcia spadku, czyli dnia śmierci spadkodawcy. W obu zatem przypadkach postępowanie sądowe ma na celu potwierdzenie stanu prawnego już zaistniałego.”

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.06.2007 r., II OSK 878/06, LEX nr 344937:

„Uznania przymiotu strony w postępowaniu o warunki zabudowy innych podmiotów niż tylko właściciele lub wieczyści użytkownicy nieruchomości sąsiednich można dokonać ad casum w szczególnych okolicznościach sprawy. (...) Zasadnie Sąd ten podniósł, iż legitymację strony należy oceniać na podstawie kryteriów określonych art. 28

k.p.a., tj. posiadanie interesu prawnego. W orzecznictwie NSA i w doktrynie pojawił się odmienny niż dotychczasowy wspomniany już pogląd dopuszczający uznanie przymiotu strony w postępowaniu o warunki zabudowy innych podmiotów niż tylko właściciele lub wiechyści użytkownicy nieruchomości sąsiednich. Oceny takiej można dokonać ad casum w szczególnych okolicznościach sprawy.

Przedstawione orzeczenia sądowe ukazują, że są okoliczności, w których za stronę postępowania może zostać uznany nie tylko właściciel, czy użytkownik wieczysty danej nieruchomości, ale taki status może wynikać z ograniczonego prawa rzeczowego, praw obligacyjnych (np. najem i dzierżawa), a w pewnych sytuacjach, nawet jedynie z samoistnego posiadania nieruchomości.

V. Uprawnienia strony

Założmy, że złożone przez nas pismo o uznaniu za stronę okazało się skuteczne i organ prowadzący postępowanie uznał nas jako stronę toczącego się postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ewentualnie już od samego początku uczestniczymy w postępowaniu jako strona. Jakie prawa nam zatem przysługują?

Przede wszystkim status strony pozwala wziąć czynny udział w postępowaniu, umożliwia zapoznanie się aktami sprawy, składanie odpowiednich wniosków np. o ograniczenie rozmiarów planowanej zabudowy ze względu na brak wystarczającej liczby miejsc parkingowych w okolicy lub zbytne ograniczenie dostępu do światła słonecznego. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a strona postępowania ma prawo brać czynny udział w każdym stadium postępowania. Poniżej zostaną wskazane najistotniejsze prawa przysługujące stronie postępowania.

a. Prawo do zaznajomienia się ze stanem sprawy.

Na podstawie art. 73 § 1 k.p.a. strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Co więcej, uprawnienie to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Tak więc, na każdym etapie postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu posiadamy prawo do zapoznania się z aktami sprawy. Dzięki temu możemy ustalić na jakim etapie jest postępowanie oraz jakie dowody zostały zebrane przez organ. Posiadając wiedzę jakie dokumenty, opinie, ekspertyzy zostały dotychczas zebrane w sprawie będzie można podjąć odpowiednie działania. Trzeba zaznaczyć, że wskazane uprawnienie nie dotyczy akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, albo wyłączonych przez organ administracji publicznej ze względu na ważny interes państwowy – niemniej z takim charakterem dokumentów w tym postępowaniu nie powinniśmy mieć do czynienia.

b. Prawo do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym.

Bez wątpienia najistotniejszym prawem, jakie daje nam posiadanie przymiotu strony w postępowaniu, jest prawo do czynnego w nim udziału składające się z kilku aspektów, nakładające jednocześnie określone obowiązki na organ prowadzący postępowanie. Prawo to sytuje art. 10 k.p.a.

Przed wszystkim organ musi zawiadamiać nas o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, co najmniej na siedem dni przed terminem. Jako strona postępowania możemy brać udział w procesie przeprowadzeniu dowodu – zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.

Co więcej, sami możemy składać wnioski dowodowe. Organ powinien uznać zasadność wniosków dowodowych, jeżeli dotyczą okoliczności mającej znaczenie dla sprawy. Jest to bardzo ważne uprawnienie, z którego warto korzystać. Przyjmując nieaktywną postawę w postępowaniu ryzykujemy, że jej niekorzystne dla nas rozstrzygnięcia będzie wyższe. Na organie administracyjnym prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności w danej sprawie przed wydaniem decyzji.

c. Prawo do końcowego zaznajomienia się z materiałem dowodowym.

Co istotne, zgodnie z artykułem 10 § 1 k.p.a., przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i każdej innej, organ ma obowiązek zawiadomić o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, jednocześnie umożliwiając stronie przedstawienie końcowego stanowiska w sprawie. Warto zaznaczyć, że jest to też ostatni moment na zgłoszenie dowodów w postępowaniu. Powyższe ma na celu przeciwdziałanie sytuacji, w której organ administracji zaskoczyłby strony treścią rozstrzygnięcia. Jeśli mamy wątpliwości, co do otrzymanego pisma, zasięgnijmy profesjonalnej

pomocy prawnej, nie ignorujemy i odbieramy korespondencję. Pamiętajmy o terminach wskazanych w pismach.

d. Prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie.

Organ powinien działać bez zbędnej zwłoki, posługując się możliwie prostymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Ta ogólna zasada wynika z art. 12 k.p.a. Tym samym sprawy wymagające zebrania dowodów organ powinien załatwić w ciągu miesiąca, ewentualnie dwóch. Natomiast sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, organ powinien załatwić niezwłocznie. Nie ulega wątpliwości, że w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu postępowanie w praktyce trwa jednak dłużej – zazwyczaj kilka miesięcy, a niekiedy nawet przekracza rok. Tym samym w praktyce dotrzymanie powyższych terminów często jest niezmiernie trudne. Mimo to obowiązkiem organu jest rozstrzygnięcie sprawy i zakończenie postępowania w najbliższym możliwym terminie.

e. Prawo do zaskarżenia decyzji.

Jeżeli organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydał niekorzystną dla nas decyzję (uważamy, że planowana inwestycja jest za wysoka, nasza nieruchomość zostanie zacieniona, jest niewystarczająca ilość miejsc parkingowych), to mam prawo ją zaskarżyć do organu wyższego stopnia. W tym przypadku będzie to Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które w założeniu powinno przeanalizować przeprowadzone postępowanie. Jakie natomiast rozstrzygnięcie może podjąć organ drugiej instancji? Mówi o tym art. 138 k.p.a., zgodnie z którym organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości, albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy, albo – uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części ewentualnie umarza postępowanie odwoławcze. Co więcej, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia

organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Warto również dodać, że zgodnie z art. 139 k.p.a. organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony skarżącej, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Ponadto wyróżnia się uprawnienia strony takie jak:

- prawo do działania przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania;
- prawo do złożenia zażalenia na niezakończenie sprawy w ustawowym terminie;
- prawo żądania uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z akt sprawy oraz prawo do żądania wydania uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony;
- prawo do czynnego udziału w rozprawie: składania wyjaśnień, zgłaszania żądań, propozycji i zarzutów oraz przedstawiania dowodów na ich poparcie, a także wypowiadania się co do wyników postępowania dowodowego;
- prawo do zawarcia ugody administracyjnej;
- prawo żądania zawieszenia postępowania oraz podjęcia zawieszonego postępowania;
- prawo do brania czynnego udziału w postępowaniach wypadkowych, dotyczących uzgodnienia lub zaopiniowania decyzji, która ma być wydana w postępowaniu głównym;
- prawo do otrzymania postanowień i decyzji na piśmie;
- prawo do składania zażaleń na postanowienia, co do których k.p.a. przewiduje taką możliwość;
- prawo do żądania wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji;
- prawo zaskarżenia decyzji ostatecznej w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania (w sprawie zmiany, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia ostatecznej decyzji, w sprawie wznowienia postępowania, w sprawie

stwierdzenia nieważności decyzji) oraz prawo brania czynnego udziału w tych postępowaniach.

Zaznaczyć należy, że pominięcie strony w postępowaniu stanowi bezwzględną przesłankę odwoławczą, co może uzasadniać uchylenie decyzji. Co ważne, zgodnie z art. 145 par. 1 pkt 4 k.p.a, strona, która nie brała udziału w postępowaniu bez własnej winy, może złożyć wniosek o wznowienie postępowania i uchylenie decyzji, nawet gdy upłynął termin do złożenia odwołania.

Jednocześnie jeśli nie jesteśmy zadowoleni z decyzji organu odwoławczego, możemy zaskarżyć rozstrzygnięcie ostateczne w toku instancji organu drugiego stopnia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Łączy się z tym również prawo udziału w postępowaniu sądowo-administracyjnym na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.).