

II OSK 3249/18, Interesy osób trzecich w postępowaniu dotyczącym rozbiórki obiektu budowlanego. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2785907

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 19 grudnia 2019 r.

II OSK 3249/18

Interesy osób trzecich w postępowaniu dotyczącym rozbiórki obiektu budowlanego.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu dotyczącym rozbiórki budynku nie może być stawiana na równi ze wzmożoną ochroną ich praw, która przysługiwałaby im w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Tomasz Zbrojewski (spr.).

Sędziowie: NSA Andrzej Wawrzyniak, del. WSA Piotr Broda.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej L. Sp. z o.o. Sp.k. w J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Ke 328/18 w sprawie ze skargi L. Sp. z o.o. Sp.k. w J. na decyzję Wojewody (...) z dnia (...) marca 2018 r., znak: (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wyrokiem z dnia 20 czerwca 2018 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Ke 328/18, oddalił skargę L. Sp. z o.o. Spółka Komandytowa w J. na decyzję Wojewody (...) z dnia (...) marca 2018 r. znak: (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Pismem z (...) października 2017 r. W. Sp. z o.o. z siedzibą w K. wniósł o wydanie pozwolenia na rozbiórkę budynku biurowego na działce ewid. nr (...) przy ul. (...) w K., przedstawiając stosowne załączniki.

Decyzją z (...) grudnia 2017 r. Prezydent Miasta K., na podstawie art. 28 ust. 1, art. 31 ust. 1

pkt 1, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 - dalej w skrócie "Pr. bud.") udzielił W. Sp. z o.o. pozwolenia na rozbiórkę wspomnianego budynku argumentując, że wniosek o udzielenie pozwolenia na rozbiórkę budynku biurowego spełnia wszelkie ustawowe wymagania.

W odwołaniu od tej decyzji L. Sp. z o.o. Sp.k. w J. wniósł o jej uchylenie z powodu naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 10 § 1 i art. 107 k.p.a.

Decyzją z (...) marca 2018 r. Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach L. Sp. z o.o. Sp.k. w J. wniósł o uchylenie decyzji organów obu instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania, podnosząc zarzuty naruszenia: art. 7 i art. 77 § 1, art. 10 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Orzekając o oddaleniu skargi Sąd I instancji stwierdził, że z lektury akt administracyjnych, wbrew zarzutom skargi wynika, że organy administracji publicznej w toku prowadzonego postępowania podjęły wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Jednocześnie w sposób właściwy wywiązały się z wymogu dążenia do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy (art. 77 § 1 k.p.a.). W konsekwencji zgromadzony w aktach administracyjnych materiał dowodowy był wystarczający do wydania zaskarżonej decyzji, w której uzasadnieniu, stosownie do wymogów art. 107 § 3 k.p.a., przedstawiono motywy podjęcia rozstrzygnięcia, treść zastosowanych przepisów oraz ich wykładnię, a nawet znajdujące zastosowanie w niniejszej sprawie orzecznictwo sądowe. Sąd I instancji zauważył także, że szczegółowa argumentacja strony skarżącej została przedstawiona dopiero w odwołaniu, tak więc organ I instancji nie mógł odnieść się w uzasadnieniu decyzji do kwestii takich jak obszar oddziaływania obiektu, stąd też nie sposób stwierdzić w tym zakresie naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.). Podobnie nietrafny okazał się zarzut naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 § 1 k.p.a.), ponieważ przed wydaniem decyzji Prezydent Miasta K. zawiadomił skarżącą Spółkę o prawie wglądu w akta sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń i wniosków, z czego zresztą strona nie skorzystała.

Sąd I instancji wskazał następnie, że będący przedmiotem wniosku inwestora budynek biurowy, usytuowany na działce nr ewid. (...) przy ul. (...) w K., ma wysokość całkowitą wynoszącą 11,53 m. Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pod kątem art. 28 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 pkt 1 Pr. bud. WSA w całości podzielił stanowisko organów obu instancji o spełnieniu przesłanek do udzielenia pozwolenia na rozbiórkę przedmiotowego budynku. Złożony wniosek jest kompletny, gdyż inwestor w załączeniu przedstawił wymagane obowiązującymi przepisami: projekt budowlany rozbiórki budynku biurowego przy ul. (...) w K. ze szkicem usytuowania obiektu budowlanego, opisem zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych oraz opisem sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, jak również zgodą (własną) na rozbiórkę należącego doń obiektu; oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, to jest działką nr (...) położoną w K., na cele budowlane; wypis z rejestru gruntów i wyrys z mapy ewidencyjnej.

Sąd wojewódzki podkreślił także, że inwestor nie musi legitymować się zgodą właściciela sąsiedniej nieruchomości, ażeby uzyskać decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę obiektu, również w sytuacjach, w których obiekt przeznaczony do rozbiórki znajduje się w granicy działek czy też przylega do budynku, usytuowanego na działce sąsiedniej. W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy, jak trafnie zauważono w zaskarżonej decyzji, sporny budynek usytuowany jest w odległości 3,02 m od granicy z działką nr ewid. (...) oraz w odległości 3,92 m od granicy z działką nr ewid. (...), a więc jego rozbiórka nie spowoduje nawet czasowego ograniczenia zagospodarowania terenu działek sąsiednich.

Sąd I instancji odnosząc się do zarzutów skargi, w szczególności dotyczących obszaru oddziaływania obiektu oraz ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, uznał je za nietrafne. Wskazał w tym zakresie, że ustawodawca wyraźnie rozróżnia pozwolenie na budowę, dotyczące wznoszenia nowych obiektów budowlanych oraz pozwolenie na rozbiórkę, będące odrębnymi aktami administracyjnymi. W orzecznictwie, wbrew zastrzeżeniom skarżącej Spółki, zgodnie podnosi się, że pojęcie "obszar oddziaływania obiektu" należy odnosić do obiektów nowo wznoszonych. Nie jest natomiast racjonalne poszukiwanie obszaru oddziaływania dla obiektów, wobec których orzeka się o rozbiórce, skoro oddziaływanie jest skutkiem końcowego efektu robót budowlanych, a więc obiektu wznoszonego, a nie obiektu ulegającego rozbiórce. Podkreślił także, że decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę ma charakter związany, nie zaś uznaniowy, co oznacza, iż warunkiem jej wydania przez organ jest ustalenie, czy w realiach konkretnej sprawy spełnione zostały przesłanki materialnoprawne do podjęcia takiej decyzji. Wszelkie zagadnienia, dotyczące wpływu projektowanych robót rozbiórkowych na działkę L. Sp. z o.o. Sp.k. rozważane być mogą jedynie w kontekście opisu sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, o którym mowa w art. 33 ust. 4 pkt 4 Pr. bud. W tym zakresie szczegółowe rozwiązania co do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w trakcie wykonywanych robót, przedstawione na str. 17 projektu rozbiórki Sąd I instancji uznał za wystraszające.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi Sąd wojewódzki podkreślił, że rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę stanowiłaby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem (art. 7 k.p.a.). Obecnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo budowlane (art. 20, art. 93 pkt 1 i art. 95 oraz następne) korespondują z szeroką odpowiedzialnością projektanta za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany. Organ architektoniczno-budowlany, poza przeprowadzoną kontrolą zgodnie z przepisami prawa, nie ma obowiązku prowadzenia ani dodatkowych badań, ani ustaleń pod względem możliwości technicznych jego wykonania.

Podsumowując Sąd I instancji stwierdził, że ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu mającym na celu rozbiórkę budynku nie może być stawiana na równi ze wzmożoną ochroną ich praw, jaka niewątpliwie przysługiwałaby im w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której pozbawione merytorycznej zasadności argumenty wywodzone przez właściciela nieruchomości sąsiedniej miałyby ograniczać uprawnienia wnioskodawcy do decydowania o przedmiocie jego własności. Ochrona uzasadnionych interesów skarżących w postępowaniu mającym na celu rozbiórkę sąsiedniego budynku nie może w praktyce oznaczać faktycznej blokady przedsięwzięcia, a

takie znaczenie należało przypisać podnoszonym tak w skardze, jak i w odwołaniu zarzutom. W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku L. Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą w J. reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym wniósł o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach oraz zasądzenie na rzecz wnoszącego skargę kasacyjną kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Wyrokowi Sądu I instancji skarżąca kasacyjnie Spółka zarzuciła naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj. przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Z uwagi na brak podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania, wymienionych enumeratywnie w art. 183 § 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał sprawę w granicach skargi kasacyjnej.

Wbrew twierdzeniom autora skargi kasacyjnej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wydając zaskarżony wyrok nie naruszył przepisów art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. Stawiając zarzut tej treści skarżąca kasacyjnie Spółka uważa, że Sąd I instancji, pomimo oczywistych uchybień proceduralnych organów administracyjnych obu instancji wadliwie orzekł o oddaleniu skargi, którą w istocie powinien uwzględnić. Mianowicie, w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji organ uchylił się od weryfikacji przedstawionego przez inwestora projektu i całego wniosku o pozwolenie na budowę z punktu widzenia uzasadnionych interesów osób trzecich. Nie wyjaśnił także na jakiej podstawie projektant wytyczył obszar oddziaływania obiektu, tj. teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Nie wiadomo także, czy organ poddał ustalenia projektanta w tym zakresie jakiegokolwiek weryfikacji. W decyzji nie wskazano jakie są to ograniczenia i w jaki sposób organ zabezpieczył uzasadnione interesy osób trzecich. Jednocześnie Spółka za nietrafne uznała stanowisko Wojewody, że projekt rozbiórki nie musi zawierać informacji o obszarze oddziaływania obiektu, ponieważ żaden przepis prawa nie wskazuje na taką możliwość, a tylko taki mógłby stanowić podstawę rozstrzygnięcia w tej materii. Nadto organ odwoławczy błędnie zaaprobował fakt, że decyzja organu pierwszej instancji nie zawiera w zasadzie żadnego uzasadnienia, w tym wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia, czy wskazania dowodów, na których organ oparł się ustalając stan faktyczny sprawy w tym wyjaśnienia jak określono obszar oddziaływania inwestycji.

Powyższe stanowisko i przywołana na jego poparcie argumentacja nie zasługuje na aprobatę. Analiza akt sprawy pozwala zgodzić się z poglądem Sądu I instancji, iż stan faktyczny rozpatrywanej sprawy został ustalony przez organy oby instancji prawidłowo, z poszanowaniem zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), w oparciu o wszechstronnie zweryfikowany i oceniony materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.), co znalazło

odzwierciedlenie w uzasadnieniach decyzji sporządzonych zgodnie z wymogami art. 107 § 3 k.p.a. Stanowił on dostateczną podstawę do wydania przez organ pierwszej instancji, na podstawie art. 28 ust. 1, art. 31 ust. 1 pkt 1 i art. 32 Pr. bud., decyzji o zatwierdzeniu projektu rozbiórki i udzieleniu Spółce W. pozwolenia na rozbiórkę budynku biurowego, utrzymanej następnie w mocy przez organ odwoławczy. Nie ma więc racji skarżąca kasacyjnie Spółka kierując pod adresem Sądu wojewódzkiego zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., jako że w kontrolowanym stanie faktycznym sprawy, stanowiącym podstawę wydania zaskarżonej decyzji, orzeczenie o oddaleniu skargi było w pełni uzasadnione. Przede wszystkim zgodzić się trzeba ze stanowiskiem Sądu I instancji, że nieracjonalne jest poszukiwanie obszaru oddziaływania dla obiektów, wobec których tak jak w rozpatrywanej sprawie orzeka się o rozbiórce, skoro oddziaływanie jest skutkiem końcowego efektu robót budowlanych, a więc obiektu wznoszonego, a nie obiektu ulegającego rozbiórce. Tymczasem autor skargi kasacyjnej nie dostrzega, że wniosek inwestora dotyczył wyłącznie rozbiórki budynku, natomiast nie obejmował jak wskazano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej udzielenia pozwolenia na budowę jakiegokolwiek inwestycji. Dodać w tym miejscu trzeba, że legalna definicja pojęcia "obszar oddziaływania obiektu" zamieszczona została w art. 3 pkt 20 Pr. bud. Pojęciem tym ustawodawca posłużył się także w art. 28 ust. 2 Pr. bud. dla zdefiniowania stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, który to przepis nie ma zastosowania w sprawach dotyczących pozwolenia na rozbiórkę obiektu, gdyż jak trafnie podkreślił Sąd I instancji pozwolenie na budowę i pozwolenie na rozbiórkę to dwa odrębne akty administracyjne. Co równie istotne, autor skargi kasacyjnej nie sformułował pod adresem przywołanych norm prawa materialnego jakichkolwiek zarzutów, nie wskazał także w jej uzasadnieniu konkretnej normy obowiązującego prawa, z której, jego zdaniem, wynika obowiązek wytyczenia w przedłożonym przez inwestora projekcie obszaru oddziaływania obiektu w postępowaniu rozbiórkowym. Wreszcie, nie wyjaśnił bliżej na czym miałyby polegać oddziaływanie robót rozbiórkowych zaplanowanych przez inwestora i dlaczego obszar tego oddziaływania miałby objąć nieruchomości skarżącej kasacyjnie Spółki. Z tych więc względów zarzut pominięcia w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji kwestii wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu, podniesiony zresztą po raz pierwszy w postępowaniu odwoławczym, należało ocenić jako bezpodstawny. Wyrażone zaś na tym tle stanowisko organu drugiej instancji, zaaprobowane przez Sąd I instancji należało uznać za prawidłowe. Trafny jest nadto pogląd Sądu wojewódzkiego, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu dotyczącym rozbiórki budynku nie może być stawiana na równi ze wzmożoną ochroną ich praw, która przysługiwałaby im w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Nie jest bowiem konieczna zgoda skarżącej kasacyjnie Spółki na rozbiórkę budynku przez inwestora zwłaszcza, że nie budzą zastrzeżeń zamieszczone w projekcie rozbiórki rozwiązania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia w trakcie wykonywanych robót. Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.