

**II OSK 5/19, Wyznaczenie obszaru oddziaływania inwestycji. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 3034166

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 26 lutego 2020 r.**

**II OSK 5/19**

**Wyznaczenie obszaru oddziaływania inwestycji.**

**Status:**

orzeczenie prawomocne

**TEZA aktualna**

Pojęcie "obszaru oddziaływania obiektu", w myśl legalnej definicji (art. 3 pkt 20 p.b.), odnosi się do terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowę terenu. Zatem przepis ten oraz art. 26 ust. 2 p.b., ma zastosowanie wyłącznie do budowy nowego obiektu budowlanego, a nie rozbiórki obiektu istniejącego. Nie można bowiem mówić o jakichkolwiek ograniczeniach w zabudowie sąsiedniego terenu, które spowodowałyby obiekt likwidowany (podlegający rozbiórce). Poszukiwanie obszaru oddziaływania dla obiektów, wobec których orzeka się o rozbiórce byłoby nieracjonalne, skoro oddziaływanie jest skutkiem końcowego efektu robót budowlanych, a więc obiektu wnoszonego, a nie obiektu ulegającego rozbiórce.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Mazur.

Sędziowie NSA: Roman Ciągiewicz, del. Jerzy Solarski (spr.).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej (...) Sp. z o.o. sp. komandytowa w J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 września 2018 r. sygn. akt II SA/Ke 502/18 w sprawie ze skargi (...) Sp. z o.o. sp. komandytowa w J. na decyzję Wojewody Świętokrzyskiego z dnia (...) czerwca 2018 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę budynku oddała skargę kasacyjną.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 12 września 2018 r. sygn. II SA/Ke 502/18 Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Kielcach (dalej: "WSA") oddalił skargę (...) Sp. z o.o. spółka komandytowa w (...) (dalej: "Skarżąca") na decyzję Wojewody Świętokrzyskiego (dalej: "Wojewoda") z dnia (...) czerwca 2018 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę budynku.

W uzasadnieniu przedstawiono następującą argumentację faktyczną i prawną: zaskarżoną decyzją Wojewoda utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta (...) nr (...) z dnia (...) marca 2018 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu rozbiórki i udzielenia pozwolenia na rozbiórkę budynku produkcyjno-magazynowego oraz budynku usługowo-handlowego, zawnioskowane przez (...) Sp. z o.o. w (...) (dalej: "Wnioskodawca/Inwestor"). Odwołanie od tej decyzji złożyła Skarżąca, podnosząc zarzuty naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 oraz art. 10 § 1 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm., dalej: "k.p.a."). Domagała się uchylecia decyzji w całości i odmowy zatwierdzenia projektu rozbiórki oraz udzielenia pozwolenia na rozbiórkę opisanej inwestycji, albo uchylecia decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Utrzymując w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie Wojewoda stwierdził, że wniosek jest kompletny i spełnia wymagania ustawowe, nie zachodziła potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, ani nie były wymagane przepisami szczególnymi, pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów. Materiał dowodowy był należycie zgromadzony, rozbiórka nie powoduje nawet czasowego ograniczenia zagospodarowania działek sąsiednich i nie spowoduje ograniczeń w zagospodarowaniu terenu będącego własnością Spółki, teren rozbiórki zamyka się w obszarze znajdującym się we władaniu inwestora. Szczegółowo omówione i wyjaśnione zostały warunki uzyskania pozwolenia na rozbiórkę, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 107 § 3 k.p.a.

W skardze Spółka zarzuciła naruszenie przepisów postępowania i niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, tj. art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 k.p.a. Podniosła również kwestię poszanowania występujących w obszarze oddziaływania uzasadnionych interesów osób trzecich, co znajduje odzwierciedlenie w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm., dalej: "P.b.").

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie.

Opisanym na wstępie wyrokiem WSA oddalił skargę i stwierdził, że wbrew zarzutom skargi organy administracji publicznej podjęły wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do jej załatwienia, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W sposób właściwy wywiązały się z wymogu dążenia do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy (art. 77 § 1 k.p.a.). W konsekwencji zgromadzony w aktach 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 z powołaniem orzecznictwa sądoadministracyjnego. Uchylecia obu decyzji nie mogły spowodować zastrzeżenia Spółki co do stosowania art. 28 ust. 2 P.b. w zakresie uznania jej za stronę postępowania w sytuacji, gdy w tym zakresie w postępowaniu rozbiórkowym stosuje się art. 28 k.p.a. W konsekwencji nie sposób stwierdzić naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, aktualnie: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, dalej: "p.p.s.a."). WSA podkreślił, że nietrafny okazał się zarzut naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 10 § 1 k.p.a.), gdyż przed wydaniem decyzji Skarżąca została zawiadomiona o prawie wglądu w akta sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń i wniosków - z czego nie skorzystała. WSA podzielił stanowisko organów o spełnieniu przesłanek do udzielenia pozwolenia na rozbiórkę przedmiotowych budynków; złożony wniosek był kompletny, gdyż inwestor w załączeniu przedstawił wymagane obowiązującymi przepisami dokumenty. Ponadto decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę ma charakter związany, nie zaś uznaniowy co oznacza, że warunkiem jej wydania jest ustalenie, czy w realiach konkretnej sprawy spełnione zostały przesłanki materialnoprawne do podjęcia takiej decyzji. Wszelkie zagadnienia dotyczące wpływu projektowanych robót rozbiórkowych na działki Spółki rozważane mogą być jedynie w kontekście opisu sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia, o którym mowa w art. 33 ust. 4 pkt 4 P.b., co zaprezentowane zostało w na str. 16 i 17 projektu rozbiórki. WSA przypomniał, że inwestor nie musi legitymować się zgodą właściciela sąsiedniej nieruchomości, aby uzyskać decyzję o pozwoleniu na rozbiórkę obiektu, nawet w tak skrajnych sytuacjach, w których obiekt przeznaczony do rozbiórki znajduje się w granicy działek czy też przylega do budynku, usytuowanego na działce sąsiedniej. Ustawodawca wyraźnie rozróżnia pozwolenie na budowę, dotyczące wznoszenia nowych obiektów budowlanych oraz pozwolenie na rozbiórkę, będące odrębnymi aktami administracyjnymi. Pojęcie "obszar oddziaływania obiektu" należy odnosić do obiektów nowo wznoszonych. Wobec tego ochrona interesów osób/podmiotów 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. Ochrona uzasadnionych interesów skarżących w postępowaniu mającym na celu rozbiórkę sąsiedniego budynku nie może więc w praktyce oznaczać faktycznej blokady przedsięwzięcia, a takie znaczenie należało przypisać podnoszonym tak w skardze, jak i w odwołaniu zarzutom.

W skardze kasacyjnej Skarżąca zaskarżyła powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wyrokowi, na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., 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 i art. 77 oraz 107 § 3 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., dlatego Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył się do oceny sformułowanego zarzutu.

Skarga kasacyjna zarzuca naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7 i

art. 77 oraz 107 § 3 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Rozwijając ten zarzut w uzasadnieniu naprowadza, że przedmiotem badania organu nie była bardzo istotna kwestia uzasadnionych interesów osób trzecich. Organ nie wyjaśnił również, na jakiej podstawie projektant wyznaczył 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 wskazano, jakie są to ograniczenia i w jaki sposób organ zabezpieczył uzasadnione interesy osób trzecich. Niezależnie od powyższego organ pierwszej instancji naruszył dyspozycję zawartą w art. 107 § 3 k.p.a. W takiej sytuacji WSA był zobligowany do zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., a w konsekwencji uchylenia zaskarżonej decyzji z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 9 P.b., obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że poszanowanie interesów osób trzecich dotyczy wyłącznie projektowania i budowy obiektów budowlanych oraz ich użytkowania. Nie obejmuje natomiast sytuacji polegającej na rozbiórce obiektu budowlanego, jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie. Natomiast pojęcie "obszaru oddziaływania obiektu", w myśl legalnej definicji (art. 3 pkt 20 P.b.), odnosi się do terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowę terenu. Zatem przepis ten oraz art. 26 ust. 2 P.b., ma zastosowanie wyłącznie do budowy nowego obiektu budowlanego, a nie rozbiórki obiektu istniejącego. Nie można bowiem mówić o jakichkolwiek ograniczeniach w zabudowie sąsiedniego terenu, które spowodowałby obiekt likwidowany (podlegający rozbiórce). Ma więc rację WSA stwierdzając, że poszukiwanie obszaru oddziaływania dla obiektów, wobec których orzeka się o rozbiórce byłoby nieracjonalne, skoro oddziaływanie jest skutkiem końcowego efektu robót budowlanych, a więc obiektu wnoszonego, a nie obiektu ulegającego rozbiórce.

Konsekwencją przedstawionych przepisów prawa materialnego jest to, że nieusprawiedliwione są zarzuty wskazujące na art. 7 i art. 77 k.p.a. w sytuacji, w której skarga kasacyjna upatruje ich naruszenia w braku wszechstronnej oceny materiału dowodowego pod kątem uzasadnionych interesów osób trzecich. Stwierdzenie to dotyczy również zagadnienia obszaru oddziaływania obiektu, skoro jak wyżej wyjaśniono, obiekt podlegający rozbiórce, po likwidacji, nie może tworzyć jakiegokolwiek obszaru oddziaływania (nie ma obiektu).

Również nieusprawiedliwiony jest zarzut naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. formułowany pod adresem decyzji organu I instancji. Otóż przypomnieć należy, że decyzja ta była przedmiotem odwołania Spółki, w którym m.in. podniesiony był zarzut naruszenia tego przepisu.

Wojewoda, utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję szczegółowo odniósł się do wszystkich sformułowanych zarzutów i sporządził uzasadnienie odpowiadające wymaganiom

wskazanego przepisu. Skarga natomiast dotyczy decyzji Wojewody a więc rozstrzygnięcia, które zasadnie ocenione zostało przez WSA jako odpowiadające wymaganiom wynikającym z przepisu art. 107 § 3 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny stanowisko to podziela wraz z konkluzją, że zaskarżona decyzja nie narusza przepisów postępowania w stopniu, o jakim mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

Reasumując, skora zarzuty skargi kasacyjnej okazały się nieusprawiedliwione, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, jak w wyroku, na podstawie art. 184 p.p.s.a.