

**II SA/Go 448/14, Obszar oddziaływania obiektu a hałas związany z realizacją budowy obiektu. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim**

LEX nr 1513355

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim**

**z dnia 18 września 2014 r.**

**II SA/Go 448/14**

**Obszar oddziaływania obiektu a hałas związany z realizacją budowy obiektu.**

**TEZA aktualna**

1. W pojęciu oddziaływania obiektu na nieruchomości sąsiednie, w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.b., nie mieści się emisja hałasu związanego z samą realizacją budowy danego obiektu.
2. Oddziaływanie obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 p.b., należy odnosić do inwestycji zakończonej, spełniającej warunki, o których mowa w art. 3 pkt 1, pojęcie to nie ma natomiast odniesienia do robót budowlanych (art. 3 pkt 7 p.b.).

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (spr.).

Sędziowie WSA: Michał Ruszyński, Adam Jutrzenka-Trzebiatowski.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 września 2014 r. sprawy ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej ul. (...) na decyzję Wojewody z dnia (...) r., nr (...) w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego oddala skargę.

**Uzasadnienie faktyczne**

Decyzją nr (...) z dnia (...) marca 2014 r. wydaną na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4, art. 36 i art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267) oraz art. 91, art. 92 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595), Prezydent Miasta zatwierdził projekt budowlany i udzielił Przedsiębiorstwu E Spółka Jawna pozwolenia na realizację inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych ze wspólną halą garażową w części podziemnej, na osiedlu V (kontynuacja II etapu) wraz z zagospodarowaniem terenu na działkach nr ew. gr. (...) przy ul. (...).

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że przedmiotem inwestycji jest kontynuacja budowy II etapu osiedla V tj. budowa dwóch VI kondygnacyjnych budynków mieszkalnych wielorodzinnych połączonych wspólną halą garażową w podziemiu. Jeden z budynków jest trzyklatkowy, a drugi jednoklatkowy. W części budynków oznaczonych A i C

zaprojektowano mieszkania w antresolami. W zakres opracowania wchodzi również elementy zagospodarowania terenu planowanej inwestycji tj. ciągi piesze, obiekty małej architektury, zagospodarowanie terenów zielonych, miejsca postojowe oraz plac do zawracania do celów p-poż. Realizacja przyłączy instalacji wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, energetycznej, ciepłowniczej i telekomunikacyjnej wg odrębnego opracowania.

Następnie organ podał, że w toku prowadzonego postępowania określił obszar oddziaływania inwestycji - działki nr (...), na których projektowana jest inwestycja oraz działki nr (...), w celu ustalenia stron w postępowaniu. Wskazał, że na działkach nr (...) znajdują się budynki mieszkalne wielorodzinne, w których właściciele lokali tworzą wspólnoty mieszkaniowe. Organ ustalił zarządy tych wspólnot, które zostały powołane zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali m.in. do reprezentowania wspólnot mieszkaniowych na zewnątrz i uznał je za strony postępowania.

Pismem z dnia (...) lutego 2014 r. i (...) lutego 2014 r. strony zostały zawiadomione o toczącym się postępowaniu administracyjnym i o możliwości zapoznania się z dokumentami w sprawie.

Następnie Prezydent Miasta wskazał, że w dniu 17 lutego 2014 r. A. i S.K., będący współużytkownikami wieczystymi działki nr (...) przy ul. (...) i właścicielami lokalu nr 12 w części D budynku znajdującego się na tej działce, wnieśli o uznanie ich za strony prowadzonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę z uwagi na to, że są oni właścicielami lokalu mieszkalnego, którego wszystkie okna znajdują się w obszarze bezpośredniego oddziaływania projektowanej inwestycji. Podali również, że co najmniej jeden z projektowanych budynków, usytuowany przy granicy działki, na której znajduje się ich nieruchomość będzie oddziaływał na tę nieruchomość. Wnioskodawcy stwierdzili, że realizacja planowanej inwestycji spowoduje ograniczenie nasłonecznienia ich nieruchomości i doprowadzi do całkowitego jej przesłonięcia. Pismem z dnia (...) lutego 2014 r. autorzy projektu budowlanego W.K. i U.K., działając w imieniu inwestora, odnieśli się do wniesionych uwag. Wyjaśnili, że projektowany budynek w miejscu największego zbliżenia do działki nr (...) znajduje się w odległości 4,33 m od granicy z działką nr (...), która zgodnie z zapisami miejscowego planu przeznaczona jest pod drogę dojazdową i w odległości 12,62 m od budynku wielorodzinnego na działce nr (...). Projektowana zabudowa nie wykracza poza wyznaczone planem miejscowym nieprzekraczalne linie zabudowy. Ponadto zachowane zostały minimalne odległości między budynkami ze względu na przepisy pożarowe.

Analizując całość dokumentów organ stwierdził, że projekt zagospodarowania dla terenu działki inwestora został sporządzony zgodnie z wymogami zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia, uchwalonego uchwałą Rady Miasta nr LXIV/792/10, z dnia 30 marca 2010 r. oraz obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, które zostały określone w przepisach szczegółowych. Takim przepisem szczegółowym jest między innymi rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690) w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z projektem zagospodarowania terenu budynki mieszkalne na działce nr (...) zostały zlokalizowane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Projektowana zabudowa nie wykracza poza wyznaczone planem

miejscowym nieprzekraczalne linie zabudowy. Ponadto zachowane zostały minimalne odległości między budynkami ze względu na przepisy pożarowe tj. 8,0m.

W kwestii zacieniania nieruchomości sąsiedniej przy ul. (...) organ I instancji wyjaśnił, że projektowany budynek inwestora jest zlokalizowany od strony północnej w stosunku do budynku na działce nr (...) co powoduje, że nie ma on zasadniczo wpływu na ograniczenie światła dziennego po stronie południowej ze względu na operowanie światła dziennego od wschodu do zachodu.

Odnosząc się do uwag A. i S.K. w sprawie wartości widokowych zabytku organ stwierdził, że Miejski Konserwator Zabytków wydał w dniu (...) listopada 2013 r. decyzję udzielającą pozwolenia na wykonanie robót budowlanych polegających na realizacji przedmiotowej inwestycji w otoczeniu zabytku, jakim jest Miasto wpisane do rejestru zabytków pod nr (...). W uzasadnieniu do decyzji podano, że przyjęte rozwiązania nie będą miały negatywnego wpływu na zabytkowy układ przestrzenny.

W odniesieniu z kolei do postulatu dotyczącego uznania A. i S.K. za strony prowadzonego postępowania organ stwierdził, że nie wykazali oni w tej sprawie indywidualnego interesu prawnego. Zasada, że właściciela lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności reprezentuje zarząd, którym w przedmiotowej sprawie jest Zespół (...) Sp. z o.o. Oddział nie wyklucza oczywiście możliwości, iż właściciel takiego lokalu może być stroną postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Może to mieć miejsce jednak tylko wówczas, gdy wykaże on własny indywidualny interes prawny.

Po analizie całości dokumentów organ stwierdził, że zgromadzone dokumenty w sprawie, spełniają warunki określone w ustawie Prawo budowlane oraz przepisach szczegółowych.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł Zespół (...) Sp. z o.o. Oddział, działający w imieniu Wspólnoty Mieszkaniowej ul. (...), reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika.

Decyzji zarzucono naruszenie następujących przepisów postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego:

- 1)** naruszenie prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy prawo budowlane poprzez oparcie zaskarżonej decyzji na decyzji Miejskiego Konserwatora Zabytków obarczonej wadą prawną poprzez jego niezastosowanie i oparcie skarżonej decyzji na decyzji konserwatora Zabytków nie odnoszącej się do zabytku bezpośrednio zagrożonego realizacją inwestycji - budynku przy ul. (...), wpisanego do rejestru zabytków pod numerem (...) na podstawie decyzji z dnia (...) listopada 1991 r.,
- 2)** naruszenie prawa procesowego, tj. art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane poprzez jego błędną wykładnię i pominięcie A. i S.K. jako strony w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, podczas gdy za stronę niniejszego postępowania winni być uznani również właściciele lokali mieszkalnych przy ul. (...),
- 3)** naruszenie § 13, § 57 i § 60 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r.;

4) naruszenie art. 77 i 78 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego w sprawie oraz nierozpatrzenie uzasadnionych wniosków dowodowych zgłaszanych przez strony postępowania,

5) art. 7, 8 i 9 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a.

Pełnomocnik strony skarżącej wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy albo o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik podniósł, że organ nie uwzględnił interesu odwołującego się. W decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę w ocenie skarżącego, który reprezentuje interesy wspólnoty mieszkaniowej przy ul. (...), nie podjęto żadnych kroków, mających na względzie uwzględnienie interesu obywateli, w tym członków wspólnoty mieszkaniowej.

Zdaniem skarżącego nie ulega wątpliwości, że podjęte prace budowlane na działce objętej pozwoleniem na budowę - w tym wybudowanie podziemnej hali garażowej, wpłynie negatywnie i destrukcyjnie na budynek przy ul. (...), której skarżący jest zarządcą.

Ponadto w ocenie skarżącego decyzja udzielająca pozwolenia na budowę narusza prawo własności członków wspólnoty mieszkaniowej. Realizacja inwestycji w oparciu o udzielone pozwolenie na budowę spowoduje ograniczenie nasłonecznienia nieruchomości przy ul. (...) w szczególności lokali znajdujących się w klatce 17D przy ul. (...) i doprowadzi do całkowitego przesłonięcia budynku. W ocenie skarżącego przeprowadzona analiza przez autorów projektu budowlanego tj. W.K. oraz U.K. jest opinią jednostronną i pozbawioną bezstronności.

Pełnomocnik skarżącego wskazał, że w jego ocenie doszło niewątpliwie do naruszenia art. 7 i art. 77 k.p.a. Wątpliwości zgłaszane przez członków wspólnoty mieszkaniowej powinny być poddane gruntowanej analizie z uwzględnieniem żądania co do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego sądowego, co było obowiązkiem organu, a nie prawem, o czym stanowi art. 78 § 1 k.p.a. Jednocześnie podniósł, że w niniejszej sprawie jedynym dowodem były dokumenty sporządzone przez autorów projektu budowlanego. Organ I instancji bezkrytycznie oparł na tej podstawie swoje rozstrzygnięcie. Tymczasem organ administracji publicznej nie jest związany opinią projektanta, który de facto jest zainteresowany rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie.

Przed wydaniem decyzji nie została skarżącemu przedstawiona żadna mapa pogładowa, na okoliczność - jaka część działki będącej jego własnością została uwzględniona w projekcie inwestycji.

Zdaniem pełnomocnika skarżącego organ rozstrzygający sprawę w wydanej przez siebie decyzji naruszył również postanowienia zawarte w art. 107 § 3 k.p.a.

W ocenie skarżącego decyzja w żaden sposób nie jest uzasadniona faktycznie, gdyż nie zawiera takiego uzasadnienia. Organ dopuścił się naruszenia normy prawnej wyrażonej w ww. przepisie nie zwracając się do biegłego o wydanie opinii w zakresie spełnienia, czy też nie spełnienia przez planowaną inwestycję wymogów o których mowa w § 13, 57 i 60

rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r.

Dalej pełnomocnik podkreślił, że zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego i art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków inwestycja budowlana w otoczeniu zabytku wymaga zgody Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Projekt budowlany zatwierdzony zaskarżoną decyzją datowany jest na miesiąc sierpień 2013 r., natomiast decyzja Miejskiego Konserwatora Zabytków datowana jest na dzień (...) listopada 2013 r. Pełnomocnik strony skarżącej podkreślił, że w aktach jest tylko decyzja, nie ma natomiast akt postępowania prowadzonego w sprawie uzyskania tej zgody. Ponadto decyzja ta nie odnosi się do otoczenia zabytku, jakim jest budynek przy ul. (...). Dotyczy ona wyłącznie otoczenia zabytku o nazwie Zespół Urbanistyczny Miasta, natomiast Zespół Urbanistyczny nie jest indywidualnym zabytkiem.

Zdaniem pełnomocnika inwestor winien był wylegitymować się zgodą na wykonanie robót budowlanych, dotyczącą konkretnie zabytku przy ul. (...). Na chwilę obecną legitymuje się on tylko zgodą na wykonanie robót dla zabytku dotyczącego Zespołu Urbanistycznego Miasta, a budynek przy ul. (...) nie wchodzi w skład tego zespołu. Ponadto w przedłożonym przez inwestora projekcie budowlanym jest tylko krótka wzmianka, że teren, na którym ma być realizowana inwestycja, nie leży w strefie ścisłej ochrony zabytków. Pokazuje to, że inwestor nie brał w ogóle pod uwagę potrzeby uzyskania pozwolenia na roboty budowlane realizowane bezpośrednio przy zabytku - budynku przy ul. (...).

Pełnomocnik strony skarżącej podniósł też, że wydanie decyzji przez Miejskiego Konserwatora Zabytków nastąpiło z naruszeniem praw stron tego postępowania, które bez swojej winy nie brały w nim udziału. Współużytkownicy wierzności gruntów sąsiadujących, tj.m.in. współużytkownicy wierzności gruntu, na którym posadowiony jest budynek ul. (...), powinni być uznani za strony postępowania w sprawie wniosku o udzielenie pozwolenia na wykonanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku Zespołu Urbanistycznego Miasta.

Reasumując pełnomocnik uznał, że decyzja z dnia (...) listopada 2013 r. tylko pozornie spełnia warunki określone w art. 36 ustawy o ochronie zabytków. W ocenie skarżącego wymagana byłaby decyzja, która ustosunkowywałaby się konkretnie do indywidualnych zabytków zagrożonych realizacją inwestycji, w tym w szczególności budynku przy ul. (...) której skarżący jest zarządcą w rozumieniu przepisów ustawy o własności lokali. Do rejestru zaś wpisany jest pod nr (...) Zespół dawnych fabryk włókienniczych "P" ul. (...), datowany na lata 1870,1873, 1913 i 1927.

Następnie pełnomocnik wskazał, że budynek przy ul. (...) zostanie zasłonięty ze strony północnej przez budynek wyższy o 4 kondygnacje (plus antresola, która będzie de facto VII-mą kondygnacją). Planowane usytuowanie jednego z budynków jest takie, że graniczy on blisko z klatką nr 17D przy ul. (...), która to część budynku mierzy zaledwie 2 kondygnacje (parter i pierwsze piętro). Obok siebie, w odległości zaledwie 12 metrów, stanąć zatem mają budynki o różnicy wysokości ponad 20 metrów, przy czym budynek nowopowstający to zwyczajny blok, a budynek istniejący i niski to zabytek datowany na przełomom XIX i XX wieku, z pięknie odnowioną elewacją. Dla mieszkańców ul. (...) takie usytuowanie budynku jest bardzo dyskomfortowe, a dla zachowania ładu przestrzennego i ochrony zabytków jest niedopuszczalne.

W dalszej części odwołania pełnomocnik strony skarżącej wskazał też, że ilość planowanych miejsc parkingowych jest niewystarczająca i niezgodna z wymogami planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem pełnomocnika strony skarżącej okoliczność ta w ogóle nie była weryfikowana przez organ administracyjny. Według projektu znajdującego w aktach sprawy, na 186 planowanych lokali mieszkalnych, zaprojektowano łącznie 116 miejsc parkingowych, w tym aż 112 z tych miejsc to miejsca parkingowe podziemne (wskazuje to na skalę planowanych prac podziemnych w bezpośrednim otoczeniu zabytku, które może poważnie zagrażać jego substancji). Brakująca ilość wymaganych miejsc parkingowych wyniesie 70.

Ponadto organ I instancji ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, że planowana inwestycja nie oddziałuje na środowisko. Pełnomocnik stwierdził jednak, że wystarczy jednak wskazać, iż w inwestycji planowane są rozległe parkingi podziemne, a zatem zgodnie z § 10 ust. 5 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla realizacji przedsięwzięć mogących prowadzić do zanieczyszczenia wód podziemnych takich jak parkingi, wprowadza się wymóg zabezpieczenia inwestycji przed przenikaniem zanieczyszczeń, stosownie do lokalnych warunków hydrogeologicznych.

Decyzją z dnia (...) kwietnia 2014 r. nr (...), wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. Nr 267) Wojewoda umorzył postępowanie odwoławcze.

Uzasadniając swoje stanowisko organ odwoławczy w pierwszej kolejności podniósł, że zasadą jest iż w sprawach dotyczących wspólnot mieszkaniowych reprezentowane są one przez swoje organy. Nie wyłącza to możliwości uzyskania przez właściciela lokalu przymiotu strony postępowania w sprawie dotyczącej tej wspólnoty w razie wykazania, że właściciel danego lokalu taki przymiot posiada, niezależnie od występującej w jego imieniu wspólnoty. Zarząd wspólnoty mieszkaniowej reprezentuje wspólnotę w zakresie nieruchomości wspólnej. Natomiast usytuowanie budynku na sąsiedniej działce może wywierać wpływ na poszczególne nieruchomości lokalowe będące przedmiotem odrębnej własności. Każdy właściciel lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość może mieć swój własny interes prawny, podlegający ochronie w oparciu o przepisy prawa cywilnego, jak i na podstawie materialnoprawnych regulacji z zakresu prawa administracyjnego. Z uwagi na to, że odwołanie od decyzji wniósł zarządca nieruchomości, działający w imieniu Wspólnoty Mieszkaniowej, brak jest podstaw do badania, czy A. i S.K. przysługuje przymiot strony postępowania, niezależnie od Wspólnoty Mieszkaniowej, której są oni członkami. Planowana inwestycja nie będzie utrudniać korzystania z nieruchomości strony skarżącej zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, ani powodować ograniczeń w jej zagospodarowaniu, w szczególności biorąc pod uwagę § 12, § 13 ust. 1 oraz w § 60 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Budynki mieszkalne usytuowane zostały na działce nr ewidencyjny gruntu (...). Działka ta, od strony działki nr ewidencyjny gruntu (...), sąsiaduje bezpośrednio z działką nr ewidencyjny gruntu (...). Z uwagi na powyższe, zdaniem organu, nie znajduje zastosowania § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis ten określa bowiem minimalne odległości budynków od granicy z

sąsiednią działką budowlaną.

W ocenie Wojewody nie zostały naruszone przepisy ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, dotyczące zapewnienia naturalnego oświetlenia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Powyższe potwierdza znajdująca się w aktach sprawy analiza czasu nasłonecznienia, z której wynika, że spełnione zostały warunki określone w § 13 ust. 1 oraz w § 60 ust. 1 rozporządzenia.

Organ II instancji stwierdził, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z inwestycją w zabudowie śródmiejskiej. Zaprojektowany budynek posiada wysokość 20,54m. Odległość od budynku usytuowanego na działce nr ewidencyjny gruntu (...) wynosi 12,62m. Z powyższego wynika, że warunki określone we wskazanym przepisie zostały spełnione.

Organ wyjaśnił, że w sytuacji, gdy przedłożona przez inwestora dokumentacja nie budzi zastrzeżeń, nie zawiera nieścisłości bądź nieprawidłowości, nie ma podstaw, aby odmówić jej waloru wiarygodności i przyjąć za podstawę ustaleń faktycznych. Może być ona sporządzona na zlecenie inwestora, co nie oznacza, że jest obarczona wadliwością lub stronniczością. Jeżeli natomiast w ocenie skarżącego zgromadzony w postępowaniu materiał dowodowy budzi wątpliwości i nie potwierdza faktu, że nieruchomość stanowiąca jego własność znajduje się w obszarze oddziaływania przedmiotowej inwestycji, wówczas winien przedstawić dowody potwierdzające jego legitymację w sprawie. Takich dowodów w sprawie strona skarżąca jednak nie przedstawiła.

W ocenie organu z uwagi na przedmiot zamierzenia inwestycyjnego brak było podstaw do wyznaczenia obszaru oddziaływania w oparciu o inne niż rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy odrębne, o których mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Inwestycja nie spowoduje również zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców, nie będzie powodowała emisji hałasu, wibracji i promieniowania. Z akt sprawy nie wynika, aby planowana inwestycja powodowała przekroczenie dopuszczalnych poziomów substancji i energii w środowisku.

Ponadto Wojewoda uznał, że strona skarżąca nie wykazała oraz nie udokumentowała naruszenia własnego skonkretyzowanego i zindywidualizowanego interesu prawnego ograniczającego lub utrudniającego możliwość korzystania z nieruchomości, jakie nastąpiłoby poprzez realizację przedmiotowej inwestycji. Charakter projektowanego zamierzenia budowlanego stanowić może co najwyżej o zaistnieniu po stronie skarżącej interesu faktycznego, który nie jest objęty ochroną prawną, realizowaną na drodze przyznania uprawnień strony postępowania. Podnoszone przez nią argumenty należy zatem rozpatrywać w kontekście interesu faktycznego wiążącego się z ewentualnymi uciążliwościami powstającymi na etapie użytkowania obiektu budowlanego, a nie kwalifikowanego interesu prawnego, wynikającego ze ściśle określonych norm prawa materialnego. Interes faktyczny zaś, pomimo że istotny dla zainteresowanej, nie daje podstaw do uznania jej za stronę postępowania.

Od powyższej decyzji Wojewody skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. złożył Zespół (...) Sp. z o.o. Oddział, działający w imieniu Wspólnoty Mieszkaniowej ul. (...), reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika.

W skardze podniesiono zarzuty sformułowane wcześniej w odwołaniu od decyzji organu I

instancji oraz analogicznie je uzasadniono. Dodatkowo pełnomocnik strony skarżącej podniósł, że w zaskarżonej decyzji Wojewoda nie odniósł się do zarzutu zawartego w odwołaniu dotyczący naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy prawo budowlane, a także do wskazanej w odwołaniu okoliczności braku w aktach sprawy aktu postępowania zmierzającego do uzyskania zgody konserwatora zabytków na realizację spornej inwestycji.

Dalej pełnomocnik strony skarżącej, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, nie podzielił argumentacji Wojewody odnośnie nie uznania A. i S.K. za strony postępowania. Zdaniem pełnomocnika Wspólnota Mieszkaniowa jest stroną postępowania ze względu na oczywiste oddziaływanie inwestycji na nieruchomości Wspólnoty, co dotyczy również A. i S.K. Oddziaływanie to przejawia się zacienieniem nieruchomości położonej przy ul. (...) oraz faktycznym oddziaływaniem robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji.

Dodatkowo pełnomocnik strony skarżącej podkreślił, że nawet gdyby uznać, że Wspólnocie Mieszkaniowej nie przysługuje przymiot strony postępowania, to organ winien był wydać decyzję o odmowie uchylecia decyzji, a nie o umorzeniu postępowania.

Poza powyższym pełnomocnik strony skarżącej wniósł o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, który to wniosek postanowieniem WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 września 2014 r. został rozpoznany negatywnie. W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej do sądu decyzji.

Na rozprawie sądowej w dniu 18 września 2014 r. pełnomocnik strony skarżącej podtrzymał skargę w całości, a ponadto dodał, że wobec nie uznania skarżącej za stronę w postępowaniu, którego przedmiotem jest pozwolenie na budowę i zatwierdzenie projektu, wobec decyzji I instancji powinna być stwierdzona nieważność, albowiem została ona skierowana do skarżącej jako strony postępowania, czyli podmiotu nieuprawnionego w ocenie organu II instancji.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga jako niezasadna podlegała oddaleniu.

W pierwszej kolejności wskazać należy że twierdzenie wnoszącego odwołanie, iż decyzja organu I instancji dotyczy jego interesu prawnego, podlega weryfikacji w toku postępowania odwoławczego i w razie jej negatywnego wyniku, organ odwoławczy winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 5 lipca 1999 r. OPS 16/98. orzekł, iż "stwierdzenie przez organ odwoławczy, iż wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. W uzasadnieniu tej uchwały NSA wyraził pogląd, iż "prawo do wnoszenia odwołań (art. 127-140 k.p.a.) jest rozwinięciem wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Cechy charakterystyczne systemu instancyjnego sprowadzić można, po pierwsze, do totalności, co oznacza, że każde rozstrzygnięcie może być skontrolowane; po drugie, do wnioskowości, czyli sytuacji, w której tylko skutek inicjatywy uprawnionego podmiotu (strony lub osoby



działającej na prawach strony) może zostać uruchomione postępowanie przed organem wyższej instancji; po trzecie, inicjatywa uprawnionego podmiotu, co należy stanowczo podkreślić, ma prowadzić do procesowego sposobu rozpoznania sprawy. Ustalenie interesu prawnego powinno nastąpić w toku rozpoznania odwołania na podstawie stanu faktycznego wynikającego z dowodów zebranych przez organ pierwszej instancji wraz z ewentualnym ich uzupełnieniem zgodnie z art. 136 k.p.a." Pogląd ten podzielany przez sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę był wielokrotnie powtarzany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przytoczyć tu należy przede wszystkim wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2006 r. II OSK 942/2005 ONSAiWSA 2007/2 poz. 50 w którym orzeczono, iż stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w związku z art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 49 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 718), następuje w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 882/10 (Lex nr 1081069) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że cyt.: "ustalenie przez organ, że odwołanie wniosła osoba, która nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., winno skutkować umorzeniem postępowania odwoławczego".

W analizowanej sprawie administracyjnej decyzją organu pierwszej instancji zatwierdzony został projekt budowlany oraz udzielono inwestorowi pozwolenia na realizację inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych ze wspólną halą garażową w części podziemnej, na osiedlu V (kontynuacja II etapu) wraz z zagospodarowaniem terenu na działkach nr ew. gr. (...) przy ul. (...).

W postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest udzielenie pozwolenia na budowę krąg stron postępowania wyznaczany jest po myśli art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z treścią tego przepisu stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Przytoczony powyżej przepis art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stanowi *lex specialis* w stosunku do normy prawnej wynikającej z art. 28 k.p.a.

W tezie pierwszej wyroku z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 1859/12 (Lex nr 1457693) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że: cyt.: "pojęcie strony postępowania administracyjnego zawarte w art. 28 k.p.a., zgodnie z którym jest nią każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 p.b. do inwestora oraz właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu zdefiniowanego w art. 3 pkt 20 p.b.".

A zatem uprawnione jest twierdzenie, w myśl którego kluczowe znaczenie dla określenia przymiotu strony w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia na

budowę, mają dwie kwestie, tj. obszar oddziaływania inwestycji, której dotyczy pozwolenie na budowę oraz tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania tej inwestycji. Można przyjąć, że z oczywistych względów stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę jest inwestor.

W myśl art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu.

W rozwinięciu przytoczonej powyżej definicji, przyjdzie wskazać, że przez oddziaływanie obiektu, o którym w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, rozumie się takie oddziaływanie, które narusza konkretne normy prawa materialnego, np. przepisy techniczno-budowlane, dające określonemu podmiotowi podstawę do wywodzenia własnego interesu prawnego. Jeżeli projektowana inwestycja nie powoduje naruszenia konkretnych przepisów prawa materialnego, nie wykazuje sprzeczności z normami wynikającymi z przepisów Prawa budowlanego., przepisów dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej, p.w., p.o.ś. itp., to spowodowane realizacją inwestycji dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające interes prawny innych osób i nie uzasadniają przyznania przymiotu strony (por. przykładowo wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. akt VII SA/Wa 1613/13, Lex nr 1408014).

Przenosząc powyższe uwagi na tło rozpatrywanej sprawy należy stwierdzić, że treść rozstrzygnięcia wydanego w II instancji wskazuje, że organ odwoławczy dokonał analizy obszaru oddziaływania planowanej inwestycji, a jej wynikiem jest stwierdzenie, iż na nieruchomość położoną w (...) (działka nr ewid. (...)) oddziaływać ona nie będzie.

Z akt sprawy wynika, że lokalizacja budowy projektowana jest na działkach, które nie sąsiadują bezpośrednio z działką nr (...). Stąd też nie może dojść do naruszenia normy wynikającej z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie (...) określającego minimalne odległości budynków od granicy z sąsiednią działką budowlaną. Z ustaleń organu wynika, że najbliższy usytuowany budynek w stosunku do działki nr (...), znajduje się w odległości 12, 62 m od działki nr (...). Również analiza usytuowania obiektów na działce nr (...), pod kątem spełnienia warunków dotyczących nasłonecznienia (§ 13 i § 60 ust. 1 ww. rozporządzenia) wykazała, że odpowiednie normy nie zostaną naruszone.

W ocenie organu II instancji skarżący nie wykazał, aby planowana inwestycja w jakikolwiek sposób miała wpłynąć na sposób korzystania, czy też zagospodarowania nieruchomości położonej przy ul. (...).

Powyższe ustalenia nie pozostają w sprzeczności z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Należy pamiętać, że samo położenie nieruchomości w sąsiedztwie planowanej inwestycji nie jest jeszcze tożsame ze znajdowaniem się tej nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu. Tylko osoby, których prawo doznaje ograniczeń ze względu na realizację jakiegoś obiektu, są stronami postępowania o pozwolenie na budowę dla tego obiektu. Wbrew twierdzeniom skargi w pojęciu oddziaływania obiektu na nieruchomości sąsiedzie, w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, nie mieści się emisja hałasu

związanego z samą realizacją budowy danego obiektu. Z istoty procesu budowlanego wykonywanie robót budowlanych stanowi etap przejściowy, którego celem jest doprowadzenie do zakończenia inwestycji, w celu oddania do użytkowania zgodnie z jej przeznaczeniem. Należy zwrócić uwagę na to, że we wskazanym art. 3 pkt 20 ustawodawca posługuje się pojęciem - "obiektem", natomiast w art. 3 pkt 1 zdefiniował pojęcie obiektu budowlanego, przez które należy rozumieć: a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, c) obiekt małej architektury.

Ustawodawca wprowadził pojęcie robót budowlanych, którymi - w myśl art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego są: budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Z powyższego wynika, że oddziaływanie obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20, należy odnosić do inwestycji zakończonej, spełniającej warunki, o których mowa w art. 3 pkt 1, pojęcie to nie ma natomiast odniesienia do robót budowlanych (art. 3 pkt 7).

Stosownie do treści art. 20 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków projektanta należy uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów. Natomiast w myśl art. 35 ust. 1 pkt 3 przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6.

Przepis art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku.

Decyzją z dnia (...) listopada 2013 r. Prezydent Miasta Miejski Konserwator Zabytków udzielił pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku jakim jest Miasto wpisane do rejestru zabytków pod nr (...) polegających na budowie budynku mieszkalnego wielokłapkowego - etap II przy ul. (...), dz. nr (...) wraz z zagospodarowaniem terenu.

Z powyższego wynika, że wynikający z przytoczonych powyżej przepisów prawa materialnego wymóg uzgodnienia w zakresie wykonywania prac budowlanych w otoczeniu zabytku, został spełniony. Wbrew zarzutom skargi oraz przywołaną na jej poparcie argumentacją, wskazana powyżej decyzja Miejskiego Konserwatora Zabytków uwzględnia okoliczności o jakich mowa w art. 39 ust. 1 Prawa budowlanego oraz art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W tym miejscu wskazać należy, że w postępowaniu przed wojewódzkim konserwatorem zabytków zastosowanie znajdzie ogólna zasada wynikająca z art. 28 k.p.a. Oznacza to że

strony postępowania ustalone zostaną zgodnie z treścią wniosku wszczynającego postępowanie. Należy zauważyć, że w badanej sprawie w dacie orzekania przez organ pierwszej instancji decyzja Miejskiego Konserwatora Zabytków z dnia (...) listopada 2013 r. posiadała walor ostateczności.

Również pozostałe zarzuty skargi nie były zasadne.

Podnieść należy, że A. i S.K. nie wnieśli odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, nadto nie wnieśli skargi na powyższą decyzję Wojewody. Tym samym za bezprzedmiotowe należy uznać rozważania kwestii, czy wyżej wymienionym osobom należy się przymiot strony w analizowanym postępowaniu administracyjnym.

Na koniec, odnosząc się do wniosku zawartego w skardze, wskazać należy, że sąd orzeka na podstawie akt sprawy. Decyzja Prezydenta Miasta z dnia (...) marca 2014 r. nr (...) wraz dokumentami oraz pozostałymi dowodami poprzedzającym jej wydanie, stanowią materiał dowody z urzędu stanowiący podstawę orzekania przez sąd w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skarga została oddalona.