



## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 6 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1900/18, oddalił skargi [imię] i [nazwa] oraz Gminy Ogrodzieniec na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 11 czerwca 2018 r., znak: DOA.7110.240.2018.KKR oraz DOA/ORZ/7110/1046/15/18 w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Powyższą decyzją Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB), na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), dalej: k.p.a., utrzymał w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., nr 821/2013, w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na działce nr ew. 3221/1 w Ogrodzieńcu, zaś w pozostałej części uchylił decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., nr 821/2013, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ewid. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu, Pl. Piłsudskiego.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wnieśli [imię] i [nazwa] oraz odrębną skargę kasacyjną wniosła także Gmina Ogrodzieniec.

Skarżący kasacyjnie [imię] i [nazwa] zaskarżyli wyrok z 6 marca 2019 r. w części w jakiej została oddalona złożona przez nich skarga. W skardze do Sądu I instancji ww. skarżący zaskarżyli zaś ww. decyzję GINB w części, tj. w zakresie rozstrzygnięcia GINB o uchyleniu w pozostałej części decyzji Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013.

Skarga kasacyjna wniesiona przez [imię] i [nazwa] oparta została o podstawy kasacyjne obejmujące zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji:

I. prawa materialnego:

1) art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), dalej: p.b., w związku z § 16 pkt 102 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Ogrodzieniec zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005 r. (Dz.U.Woj. Śl. z 2005 r.,



Nr 131, poz. 3259), dalej jako: MPZP, poprzez jego niezastosowanie w zakresie całego projektu budowlanego, a jedynie w zakresie części pozwolenia na budowę, co spowodowało, iż pominięto istotne dla sprawy okoliczności dotyczące naruszenia ustaleń MPZP;

2) art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r. poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, iż nie został zakłócony naturalny spływ wód opadowych i nie są one kierowane na działkę skarżących jedynie na podstawie przyjęcia, iż został zastosowany zbiornik szczelny na wodę deszczową bez wzięcia pod uwagę projektowanego ukształtowania terenu oraz jego podniesienia o około 70 cm w stosunku do stanu pierwotnego;

II. przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), dalej: p.p.s.a., w związku z art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 p.b. polegające na oddaleniu skargi oraz nieuchyleniu decyzji organu II instancji pomimo, że decyzja ta została wydana bez rozważenia pełnego materiału dowodowego, co skutkowało niewykazaniem w uzasadnieniu decyzji na jakich dowodach i twierdzeniach organ ustalił stan faktyczny sprawy;

2) art. 141 § 4 w zw. z art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c p.p.s.a. poprzez wybiórcze przedstawienie stanu sprawy, nieodniesienie się do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze oraz uchylenia się od dokonania szczegółowej oceny i uzasadnienia decyzji;

3) art. 1 § 1 i 2 w zw. z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 153 p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy organ II instancji nie wykonał zaleceń wyrażonych w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2019 r. w sprawie VII SA/Wa 2776/15 oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2017 r.

W oparciu o powołane zarzuty [imię i nazwisko] wnieśli na podstawie art. 176 w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. o uchylenie wyroku Sądu I instancji w zaskarżonej części i w tym zakresie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, ewentualnie, na podstawie art. 176 w zw. z art. 188 p.p.s.a., o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i rozpoznanie skargi. Skarżący kasacyjnie wnieśli ponadto o zasądzenie od organu na ich rzecz na podstawie art. 203 p.p.s.a. kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawem przepisanych.

Skarżąca kasacyjnie Gmina Ogrodzieniec wyrok z 6 marca 2019 r. zaskarżyła w części oddalającej złożoną przez Gminę skargę, którą to skargą Gmina Ogrodzieniec zaskarżyła decyzję GINB w części, w jakiej na jej mocy organ odwoławczy utrzymał w mocy ww. decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r. stwierdzającą nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r. w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru.

Skarga kasacyjna Gminy Ogrodzieniec zarzuca Sądowi I instancji wydanie zaskarżonego wyroku z naruszeniem:

1) art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w zw. z § 13 ust. 3 oraz § 16 ust. 102 ww. uchwały Rady Miejskiej nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005 r. - poprzez jego błędną wykładnię i wskutek tego błędne zastosowanie, poprzez zaniechanie łącznej wykładni wszystkich postanowień planu miejscowego, w tym § 13 ust. 3 oraz § 16 ust. 102 w celu ustalenia, czy projekt budowlany odpowiada przepisom tego planu;

- art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i wskutek tego błędne zastosowanie w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. poprzez przyjęcie, że naruszenie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi rażące naruszenie prawa, co miało wpływ na wynik postępowania.

W oparciu o powołane podstawy kasacyjne, Gmina Ogrodzieniec wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uchylenie w zaskarżonej części decyzji GINB oraz poprzedzającej ją decyzji Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi, a także o zasądzenie od GINB na rzecz skarżącej zwrotu niezbędnych kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych - według przedłożonego spisu kosztów.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skargi kasacyjne nie zawierają usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 193 zd. 2 p.p.s.a., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Powołany przepis stanowi *lex specialis* wobec art. 141 § 4 p.p.s.a. i jednoznacznie określa zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok, w przypadku gdy oddala skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca szczególny charakter, wyłącza odpowiednie stosowanie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wymogów dotyczących koniecznych elementów uzasadnienia wyroku, które przewidziano w art. 141 § 4 w zw. z art. 193 zd. 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia zatem w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy administracji i Sąd I instancji.



Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny ocenił zarzuty postawione wobec zaskarżonego wyroku w rozpoznawanych skargach kasacyjnych uwzględniając, że rozpoznaniu podlega sprawa w granicach skarg kasacyjnych (art. 183 § 1 p.p.s.a.), gdyż nie stwierdzono przesłanek nieważności postępowania sądowego określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Oceniając jako pierwszą skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że powiązana ze sobą grupa licznych zarzutów tej skargi kasacyjnej, obejmująca podstawy kasacyjne zarzucające Sądowi I instancji przeprowadzenie wadliwej kontroli zaskarżonej decyzji GINB, jako dokonanej z naruszeniem przepisów art. 1 § 1 i 2 w związku z art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 k.p.a. oraz w związku z zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego (art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w związku z § 16 pkt 102 MPZ oraz art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 29 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych) - nie daje podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Skarżący kasacyjnie stawiając przedmiotowe zarzuty pominęli bowiem całkowicie okoliczność, że kontrolowana przez Sąd I instancji decyzja GINB wydana została w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, które jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest przesądzenie, czy dana decyzja administracyjna jest obarczona wadą kwalifikowaną wskazaną w przepisach art. 156 § 1 k.p.a. Skoro o dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji decyduje wyłącznie stwierdzenie wystąpienia jednej z wad określonych w ostatnio powołanym przepisie to przyjąć należy, że we wskazanym trybie inne dostrzeżone w badanej decyzji uchybienia nie mają wpływu na jej legalność. Zauważyć w związku z tym należało, że we wniesionej skardze kasacyjnej skarżący nie podnieśli zarzutu naruszenia art. 156 § 1 k.p.a., co ma ten skutek, że z braku właściwego wzorca kontroli sądownoadministracyjnej skarga kasacyjna oceniona zostać musiała jako oparta na nieskutecznych podstawach kasacyjnych. Nie może bowiem budzić jakichkolwiek wątpliwości, że w sprawie rozpoznawanej przez Sąd I instancji przedmiotem sporu nie było i nie mogło być to, czy zaskarżona decyzja narusza przepisy art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w związku z § 16 pkt 102 MPZ oraz art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. w zw. z § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, lecz to, czy obarczona jest jakąkolwiek wadliwością stanowiącą zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, w szczególności to, czy rażąco narusza prawo. Ani w podstawach kasacyjnych, ani w uzasadnieniu rozpoznawanego środka odwoławczego,



autorka skargi kasacyjnej \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ w żaden sposób nie nawiązuje do instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a. Ten fundamentalny w tej sprawie mankament skargi kasacyjnej \_\_\_\_\_ oraz \_\_\_\_\_ przejawiający się brakiem sformułowania podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienia w odniesieniu do przepisu art. 156 § 1 k.p.a. poprzez powiązanie postawionych zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania oraz prawa materialnego z przepisami art. 156 § 1 k.p.a. nie pozwala sądowi kasacyjnemu stwierdzić skuteczności postawionych zarzutów kasacyjnych, gdyż nie odnoszą się one do istoty przedmiotu sprawy rozpoznawanej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Podkreślić trzeba, że skarga kasacyjna jest sformalizowanym środkiem prawnym, którego skuteczność wiąże się z właściwym wskazaniem podstaw kasacyjnych i ich uzasadnieniem. Przez przytoczenie podstaw kasacyjnych, o których stanowi art. 176 p.p.s.a., należy zaś rozumieć szczegółowe określenie tych przepisów prawa, które – zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną – uległy naruszeniu przez sąd wydający zaskarżone orzeczenie z powodu ich błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania. Jako że zarzuty stawiane Sądowi I instancji powinny ściśle korespondować z rodzajem problemu prawnego, jaki zaistniał w danej sprawie, to przyjąć trzeba, że wyrażać się to powinno w pierwszym rzędzie w poprawnym określeniu uchybionych przepisów, a w dalszej kolejności w przedstawieniu argumentacji prawnej potwierdzającej wskazaną wadliwość wyroku. Nie jest zatem możliwe podjęcie skutecznej polemiki ze stanowiskiem Sądu I instancji przy braku prawidłowego odniesienia się w podstawie skargi kasacyjnej do przepisów, które z tego powodu błędnie zinterpretował lub zastosował Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Za chybione uznać ponadto należało postawione w analizowanej skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 1 § 1 i 2 w zw. z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a i c w zw. z art. 153 p.p.s.a. Całkowicie niezasadne jest zarzucanie Sądowi I instancji niedostrzeżenie przez ten Sąd, że GINB nie wykonał zaleceń wyrażonych w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2019 r. w sprawie VII SA/Wa 2776/15 oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2017 r. sygn. II OSK 66/17, oddalającym skargę kasacyjną od wyroku w sprawie VII SA/Wa 2776/15, co skarżący łączą ze wskazaniem, że w ww. wyroku WSA zostało stwierdzone, iż organ winien zająć stanowisko w kwestii oddziaływania inwestycji na nieruchomości skarżących oraz zweryfikować czy przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne zostało zaprojektowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz czy nie wpływa



w sposób uciążliwy na nieruchomości skarżących. W odniesieniu do powyższego stanowiska skarżących kasacyjnie Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że problem prawny rozstrzygany w postępowaniach sądowych w których zapadły powyżej powołane orzeczenia ograniczał się do przesądzenia kwestii legitymowania przez skarżących przymiotem strony postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego nr 8211/2013. Związanie oceną prawną wyrażoną w tych wyrokach dotyczy zatem wyłącznie kwestii, które mogły być i były przedmiotem rozstrzygnięcia w tym postępowaniu, a więc oceny prawnej odnoszącej się wyłącznie do legitymacji procesowej skarżących w postępowaniu nieważnościowym. Ponadto podkreślić trzeba, że aczkolwiek skarżący kasacyjnie powołują się również na wyrok NSA w sprawie II OSK 66/17 oddalający skargę kasacyjną od wyroku wydanego w sprawie VII SA/Wa 2776/15, którego przytoczone powyżej tezy skarżący w skardze kasacyjnej cytują, to całkowicie pomijają to, że w uzasadnieniu ww. wyroku w sprawie II OSK 66/17 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że choć wyrok w sprawie VII SA/Wa 2776/15 odpowiada prawu, to jednak został częściowo błędnie uzasadniony oraz podkreślił, że z tego względu owa błędna ocena prawna wyrażona przez Sąd I instancji przestaje wiązać, a wiążąca – zarówno dla organów administracji, jak i dla sądów administracyjnych – staje się ocena prawna, względnie wskazania co do dalszego postępowania, zawarte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Co istotne, w ww. wyroku w sprawie II OSK 66/17 Naczelny Sąd Administracyjny za błędne uznał zaś stanowisko Sądu I instancji, do którego odwołują się w niniejszej sprawie skarżący kasacyjnie, sprowadzające się do przyjęcia przez WSA w Warszawie, że oceniając kwestię przymiotu stron postępowania organ prowadzący postępowanie nieważnościowe ma obowiązek zbadać projekt budowlany pod kątem stwierdzenia jego ewentualnych błędów. Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie podkreślił bowiem, że w aspekcie konieczności dokonania ustaleń odnośnie do legitymacji skarżących jako stron postępowania administracyjnego nie jest rolą organu dokonywanie kontroli prawidłowości projektu budowlanego. W świetle powyższego, zapatrywanie skarżących kasacyjnie, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji organy na mocy art. 153 p.p.s.a. zobowiązane były zweryfikować, czy przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne zostało zaprojektowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w tej sprawie, w sposób oczywisty niezasadne.

W tych okolicznościach niniejszej sprawy, odnośnie do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że uzasadnienie zaskarżonego



wyroku spełnia wszystkie przesłanki ustawowe określone w art. 141 § 4 p.p.s.a. i poddaje się kontroli instancyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla jednocześnie, że ewentualne wady uzasadnienia wyroku Sądu I instancji nie mogą być przesądzającą i jedyną przyczyną uwzględnienia skargi kasacyjnej, skoro zgodnie z art. 184 zdanie drugie p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może oddalić skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Przechodząc do oceny podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze kasacyjnej Gminy Ogrodzieniec Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie stanowią one usprawiedliwionych podstaw do uwzględnienia tejże skargi. W tym zakresie przypomnieć należy, że skargą wniesioną do Sądu I instancji skarżąca Gmina zmierzała do podważenia decyzji GINB w innym zakresie, niż skarżący

w odniesieniu do tej samej decyzji, gdyż dążyła do podważenia objętego tą decyzją rozstrzygnięcia o utrzymaniu w mocy decyzji Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r. w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru. W odniesieniu do zarzutów skargi Gminy Sąd I instancji uznał zaś, że stwierdzenie nieważności ww. decyzji Starosty w zakresie w jakim zatwierdzała ona projekt budowlany i udzielała pozwolenia na budowę amfiteatru było uzasadnione, gdyż tego rodzaju planowana inwestycja w sposób rażący, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., naruszała art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w związku z § 16 ust. 102 MPZP, gdyż w sposób oczywście sprzeczny z prawem miejscowym przedmiotową decyzją zezwolono na wybudowanie amfiteatru na terenie objętym zakazem takiej zabudowy.

Stanowisko to skarżąca kasacyjnie Gmina kwestionuje w rozpoznawanej skardze kasacyjnej poprzez zarzuty naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. w zw. z § 13 ust. 3 oraz § 16 ust. 102 MPZP. Zarzuty te nie są usprawiedliwione. Sąd I instancji poprawnie wskazał, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza zgodność projektu budowlanego, m.in., z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest w sprawie sporne, że w świetle uchwały Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005 r. (Dz. U. Woj. Śl. z 2005 r., Nr 131, poz. 3259), działka inwestycyjna nr 322 1/1 położona jest na terenie oznaczonym w ww. planie symbolem C 4ZP, tj. terenie urządzonej zieleni parkowej, dla którego zgodnie z § 16 ust. 102 ww. uchwały: 1) sieci uzbrojenia podziemnego i nadziemnego należy prowadzić skrajem terenu, zgodnie z



obowiązującymi przepisami i normami; 2) uzupełniające nasadzenia zieleni w granicach terenu należy wprowadzać w sposób nie naruszający istniejących wartości środowiska przyrodniczego; 3) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, urządzeń zabawowych dla dzieci, wytyczanie utwardzonych ścieżek dla pieszych, plenerowych obiektów handlowych na potrzeby imprez masowych; 4) ustala się zakaz zabudowy; 5) dopuszcza się likwidację istniejących budynków; 6) nakazuje się rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w obiekty małej architektury. Nie budzi zastrzeżeń sądu kasacyjnego wniosek Sądu I instancji, że zakwestionowana w postępowaniu nadzwyczajnym inwestycja obejmująca budowę obiektu nazwanego amfiteatrem, o powierzchni 255 m<sup>2</sup> i wymiarach 24,48 m x 17,17 m, ze względu na jej żelbetową konstrukcję, gabaryty oraz głębokość posadowienia nie może zostać zaliczona do obiektów małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 p.b., do których ustawodawca zaliczył przede wszystkim obiekty niewielkie, w szczególności obiekty kultu religijnego: kapliczki, krzyże, figury, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, a także użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Wbrew stanowisku skarżącej kasacyjnie Gminy, Sąd I instancji nie zaniechał dokonania łącznej wykładni powyżej zacytowanego przepisu § 16 ust. 102 MPZP z przepisem § 13 pkt 3 MPZP (w skardze kasacyjnej powołanego jako § 13 ust. 3 MPZP). W ostatnio powołanym przepisie MPZP przewiduje „rehabilitację Placu J. Piłsudskiego – oznaczonego na rysunku planu symbolem C 4ZP- jako historycznego ryneczku Ogrodzieńca – w celu przywrócenia terenowi charakteru placu z możliwością organizowania plenerowych imprez handlowych i kulturalnych. Szczególne warunki przeznaczenia i zagospodarowania terenu ustala § 16 uchwały”. Skoro przepis § 13 pkt 3 MPZP, jako przepis ogólny, odsyła do przepisu szczegółowego ustalającego przeznaczenie terenu C 4ZP oraz zasady jego zagospodarowania, to za nieuprawnione uznać należało wnioski strony skarżącej kasacyjnie, iż „zakaz zabudowy nie jest nadrzędny wobec nakazu rehabilitacji” oraz „obok zakazu zabudowy znajdują się równorzędne postanowienia dotyczące nakazu rehabilitacji posadzki”. Sąd I instancji trafnie zwrócił uwagę na to, że sam projektant zarówno w części opisowej zatwierdzonego projektu budowlanego, jak i jej części rysunkowej odróżnił rewitalizację Placu Piłsudskiego od budowy amfiteatru. Nie można stąd podzielić stanowiska skarżącej Gminy, że pod pojęciem rehabilitacji posadzki należy rozumieć wszelkie działania, w tym zastosowanie żelbetowych konstrukcji będących budowlami, jeśli są one niezbędne do wykonania rehabilitacji placu. Nie można też podzielić zapatrywania strony skarżącej, że stwierdzone w tej sprawie przez organy nadzoru budowlanego obu instancji



oraz WSA w Warszawie naruszenie przepisów planu miejscowego nie miało charakteru oczywistego naruszenia prawa, konstytuującego przypadek rażącego naruszenia prawa, skoro skarżąca kasacyjnie Gmina w złożonej skardze kasacyjnej przyznaje, że „oczywisty wydaje się przepis o zakazie zabudowy”, podnosząc zarazem, że takiego oczywistego charakteru nie ma przepis o rehabilitacji posadzki, który jest niejednoznaczny. Z powyżej wyłożonych względów tego rodzaju wniosku skarżącej nie można uznać za prawidłowy, skoro – jak wywieziono powyżej – w § 13 pkt 3 MPZP aczkolwiek określono cel „rehabilitacji”, to jednocześnie jej szczegółowe warunki jej dopuszczalności mocą prawodawcy lokalnego określono w § 16 MPZP, te zaś zatwierdzony projekt budowy amfiteatru rażąco narusza przewidując zabudowę Placu obiektem innym, niż dopuszczonymi planem miejscowym obiektami małej architektury. Sąd I instancji słusznie zauważył, że uchwałodawca tworząc plan miejscowy zakładał „rehabilitację” Placu J. Piłsudskiego bez prawa zabudowy terenu, czemu dał precyzyjnie wyraz w zapisach planu, a realizacja amfiteatru w kształcie nadanym mu projektem budowlanym nie mieści się w pojęciu „rehabilitacji posadzki”. Naczelny Sąd Administracyjny podziela przy tym stanowisko Sądu I instancji, że nieakceptowalne skutki prawne jakie z decyzją Starosty Zawierciańskiego w zakresie w jakim zatwierdzała ona budowę amfiteatru łączyć należy z naruszeniem ładu przestrzennego określonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przez Gminę, na której spoczywa obowiązek szczególnej staranności przestrzegania prawa miejscowego i w związku z tym nie ma znaczenia to, że odpowiedzialność za projekt budowlany sporządzony na zlecenie Gminy ponosi profesjonalny projektant, co Gmina podnosi w skardze kasacyjnej.

Z powołanych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Skargi kasacyjne zostały rozpoznane na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (mimo wniosków stron o przeprowadzenie rozprawy) na podstawie art. 15zsz4 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.). Zgodnie z art. 15zsz4 ust. 1 tej ustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. Natomiast stosownie do art. 15zsz4 ust. 2 ww. ustawy w tym samym okresie wojewódzkie sądy administracyjne oraz



Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawy przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na podstawie art. 15z§4 ust. 3 ww. ustawy przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku; wówczas na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie trzech sędziów. W rozpoznawanej sprawie nie można było przeprowadzić rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, gdyż strony postępowania zawiadomione o możliwości przeprowadzenia rozprawy w taki sposób i pouczone o konieczności posiadania warunków technicznych do przeprowadzenia takiej rozprawy nie potwierdziły na wezwanie sądowe, aby takie techniczne warunki posiadały.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Olga Jasioneck*

starszy sekretarz sądowy

Sygn. akt VII SA/Wa 1900/18

ODPIS



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 6 marca 2019 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

**Przewodniczący Sędzia WSA**

**Sędzia WSA**

**Sędzia WSA**

**Protokolant**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **6 marca 2019 r.**  
sprawy ze skargi **oraz Gminy Ogrodzieniec**  
na decyzję **Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego**  
z dnia **11 czerwca 2018 r.** znak **DOA.7110.240.2018.KKR** oraz  
**DOA/ORZ/7110/1046/15/18**  
w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji**

**oddala skargi**



Na oryginał w miejsce podpisu  
Za zgodność z oryginałem

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie



## UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją z dnia 11 czerwca 2018 r., znak DOA.7110.240.2018.KKR, DOA/ORZ/7110/1046/15/18 Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) po ponownym rozpatrzeniu - w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 66/17 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2776/15 - odwołania Gminy Ogrodzieniec od decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji – utrzymał w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013, w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na działce nr ew. 3221/1 w Ogrodzieńcu, w pozostałej części uchylił decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013.

Postępowanie w niniejszej sprawie miało następujący przebieg:

Starosta Zawierciański, decyzją z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, zatwierdził projekt budowlany i udzielił Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ewid. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu, PI. Piłsudskiego.

W związku z wnioskiem o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Starosty Zawierciańskiego Wojewoda Śląski decyzją z dnia 1 lipca 2015 r., stwierdził jej nieważność. Natomiast Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15, uchylił po rozpatrzeniu odwołania Gminy Ogrodzieniec zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Po rozpatrzeniu skargi wyrokiem z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2776/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie



uchylił ww. decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15., zaś po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wyrokiem z dnia 2 listopada 2017 r, sygn. akt II OSK 66/17, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro „na nieruchomości skarżących znajduje się budynek, w którym - co niesporne - prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca m. in. na usługach hotelarskiej, to z uwagi na rodzaj obiektu objętego źródłowym pozwoleniem na budowę - amfiteatr mający służyć prowadzeniu tzw. imprez plenerowych dla dużej ilości osób, i byli uprawnienia do domagania się sprawdzenia legalności pozwolenia na budowę, skoro budynek z pomieszczenia przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości, do których niewątpliwie należą hałas i drgania”.

Po ponownym rozpatrzeniu odwołania Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego powołując się na art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), art. 156 § 1 k.p.a. oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego stwierdził, że działki inwestycyjne objęte są zakresem obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 września 2005 r., Nr XXXVI 11/325/2005. Przedmiotowa inwestycja została zaprojektowana na obszarze oznaczonym w ww. planie miejscowym symbolem C4ZP (działka nr ew. 3221/1) oraz symbolem KDD - droga dojazdowa (działka 3220). Ustalenia ww. planu miejscowego miasta Ogrodzieniec nie dopuszczają realizacji na działce terenie C4ZP inwestycji w postaci amfiteatru. Zgodnie z § 16 ust. 102 pkt 4 i 6 dla ww. terenu ustala się zakaz zabudowy oraz nakazuje się rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w obiekty małej architektury. Zgodnie natomiast z § 16 ust. 102 pkt 3 dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, urządzeń zabawowych dla dzieci, wytyczanie utwardzonych ścieżek dla pieszych, plenerowych obiektów handlowych na potrzeby imprez masowych.

Dalej organ odwoławczy wskazał, że z projektu budowlanego (projekt budowlany - konstrukcja obiektu str. 47 i 48) wynika, iż w skład projektowanego amfiteatru wchodzi trybuna mieszcząca ok. 140 osób, ściany oporowe, schody zewnętrzne. Trybuna to konstrukcja żelbetowa posadowiona bezpośrednio na gruncie. Fundamenty zaprojektowano jako ławy żelbetowe wys. 35 cm, szer. 40 cm, posadowione na zmiennej głębokości od poz. -1,10 m p.p. „zera” obiektu=404,90 m n.p.m. do poz -0,25 p.p. „zera” obiektu = 405,75 m n.p.m. Ściany fundamentowe zostały zaprojektowane



jako żelbetowe o grubości 20 cm oraz 25 cm. Płytę skośną trybun zaprojektowano jako żelbetową grubości 20 cm oraz 15 cm. Ściany oporowe zaprojektowano jako ścianę oporową masywną o konstrukcji żelbetowej monolitycznej o szerokości podstawy 50 cm. Ściany posadowione są na zmiennej głębokości od poz. -2,35 p.p. „zera” obiektu = 403,65 m n.p.m. do poz. -0,25 m p.p. „zera” obiektu= 405,75 m n.p.m. Schody zewnętrzne to konstrukcja żelbetowa monolityczna. Biegi schodów zaprojektowano grubości 15 cm natomiast ściany fundamentowe zaprojektowano grubości 20 cm.

W ocenie GINB przedmiotowy amfiteatr nie stanowi obiektu małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego z uwagi na jego wielkość.

W związku z powyższym organ II instancji stwierdził, że decyzja Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru została wydana z rażącym naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z § 16 ust. 102 pkt 4 i 6 uchwały Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 września 2005 r. Nr XXXVIII/325/2005. Organ zauważył, że udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji wbrew ograniczeniom zawartym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi wyraz niewypełnienia podstawowych wymogów, od których ustawodawca uzależnia wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wszelkie unormowania wprowadzające obowiązek zgodności zaprojektowanej inwestycji z warunkami, na jakich może być ona realizowana, winny być przestrzegane w sposób restrykcyjny, ponieważ gwarantują one przestrzeganie zasad ochrony środowiska i ładu przestrzennego. W zakresie skutków społeczno-gospodarczych kwestionowanej inwestycji GINB zwrócił uwagę na okoliczność, że w następstwie stwierdzonego uchybienia z całą pewnością pogorszy się jakość życia osób zamieszkujących nieruchomości sąsiadujące bezpośrednio z działką inwestycyjną m. in. poprzez zwiększenie hałasu, naruszenie ładu przestrzennego.

Zdaniem GINB w sprawie nie doszło do rażącego naruszenia art. 32 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 33 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego, ponieważ inwestor dołączył do projektu oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania działkami nr ew. 3221/1 i D-3220 na cele budowlane, zaś z uwagi na zaplanowanie spornej inwestycji na nieruchomościach położonych na obszarze objętym planem miejscowym, nie było wymagane uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kontrolując inwestycję pod względem zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami w tym techniczno – budowlanymi organ odwoławczy uznał, że nie niesie ona za sobą ograniczeń związanych z przestłaniem obiektów na działce o nr ew. 3221/2 o którym mowa w § 13 ust. 1 pkt 1a rozporządzenia Ministra



Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Poziom terenu na działce nr ew. 3221/2 wynosi około 406 m n.p.m., natomiast wysokość zaprojektowanego wzdłuż granicy z tą działką muru sięga poziomu 408,30 m n.p.m. (mapa do celów projektowych, projekt budowlany tom II, s. 3, przekrój B-B - projekt budowlany tom I, s. 41). Mając na uwadze, że projektowany mur znajduje się w odległości 4,25 m od budynku na działce nr ew. 3221/2 (projekt zagospodarowania terenu) oraz fakt, że obowiązujące przepisy wymagają zachowania odległości 4 m od granicy dla ścian z otworami okiennymi, przedmiotowa inwestycja nie ogranicza w sposób sprzeczny z przepisami prawa dostępu naturalnego światła do pomieszczeń w budynku na działce nr ew. 3221/2.

Wskazał również, że dokumentacja projektowa nie przewiduje zmiany spływu wód powierzchniowych na nieruchomości należącą do [redacted] (przepis § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Jak wynika z projektu budowlanego (str. 16, tom I) wody opadowe z terenu inwestycji odprowadzone będą do projektowanego zbiornika szczelnego na wodę deszczową zlokalizowanego na terenie inwestycji. Przedmiotowa inwestycja nie pozbawia nieruchomości wnioskodawców dostępu do drogi publicznej (do budynku na działce sąsiedniej istnieje wjazd z drogi D-3220) oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów (woda, ciepło, prąd, telekomunikacja). Wobec tego nie zachodzi rażące naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Zatwierdzony projekt budowlany spornej inwestycji został sporządzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane. Jednocześnie projektanci złożyli oświadczenie, stosownie do art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego, o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Konkludując organ stwierdził, że decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. nie jest ona obarczona żadną z pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnieśli [redacted] oraz Gmina Ogrodzieniec.

[redacted] zarzucili organowi naruszenie:

- art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez błędne zastosowanie polegające na uchyleniu decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r. w części i orzeczenie w tej części co do istoty sprawy, podczas gdy w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do zastosowania art.



138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i utrzymania tej decyzji w całości w mocy wobec stwierdzenia przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, iż co najmniej jeden obiekt objęty decyzją Starosty Zawierciańskiego nr 821/2013 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę Gminie Ogrodzieniec, a mający wchodzić w skład części inwestycji dotyczącej rewitalizacji Placu Piłsudskiego, stanowi mur, a w konsekwencji narusza prawo materialne to jest art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego w związku z § 16 ust. 102 pkt 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 września 2005 r., Nr XXXVIII/325/2005).

- art. 8, 77 § 1, 80 k.p.a., polegające na:

- nierozpatrzeniu całego materiału dowodowego, a w konsekwencji oparciu decyzji na błędnie ustalonych okolicznościach i wadliwie przeprowadzonej ocenie postępowania dowodowego, co doprowadziło do błędnego ustalenia, że część inwestycji a dotycząca rewitalizacji Placu Piłsudskiego, nie narusza zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miasta Ogrodzieniec i błędnego stwierdzenia przez Organ, że decyzja Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. w części nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.,
- błędnym ustaleniu, że inwestycja polegająca na rewitalizacji Placu Piłsudskiego i budowie amfiteatru stanowią więcej niż jeden obiekt, a każdy z nich może funkcjonować samodzielnie zgodnie z przeznaczeniem według art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, podczas gdy inwestycja ta stanowi jedno zamierzenie budowlane,
- błędnym ustaleniu, że inwestycja nie narusza przepisów w szczególności techniczno- budowlanych, a zatem jak przyjął Organ, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie odprowadzania wód opadowych z terenu tej inwestycji

- art. 11 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a., poprzez sporządzenie uzasadnienia decyzji bez należytego wyjaśnienia jej podstawy faktycznej w odniesieniu do zaskarżonej części rozstrzygnięcia.

Decyzja Starosty Zawierciańskiego w zakresie, w którym nie stwierdzono jej nieważności, przewiduje budowę muru, co zdaniem skarżących jest sprzeczne z § 16 ust. 102 pkt 4 planu miejscowego, gdyż na terenie inwestycji ustalony został zakaz zabudowy.



Skarżący zarzucili organowi nie dokonanie kwalifikacji pozostałych elementów inwestycji takich jak ogrodzenia, konstrukcje oporowe, budowla ziemna (np. podwyższenie terenu, formowanie i usunięcie części skarpy wraz z budową nowych schodów), pod kątem ich zgodności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście zakazu zabudowy ale i w kontekście możliwości uznania ich za rehabilitację posadzki.

W skardze podniesiono, że trudno uznać, iż inwestycja polegająca na rewitalizacji Placu Piłsudskiego i budowie amfiteatru stanowią więcej niż jeden obiekt, a każdy z nich może funkcjonować samodzielnie zgodnie z przeznaczeniem według art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego.

W zakresie oddziaływania inwestycji na nieruchomości skarżących wskazali oni, że usunięcie skarpy zabezpieczającej konstrukcję ich budynku (objętego ochroną konserwatorską) przed przemieszczeniami poziomymi i ewentualnym osunięciem poprzez niwelację terenu stanowi poważne zagrożenie dla tego obiektu a samo zjawisko osuwania gruntu może być potęgowane przez zmiękczenie gruntu na skutek ulew, co wyraźnie wskazał w ekspertyzie stanu technicznego i ocenie przydatności do użytkowania już w listopadzie 2014 r. (w aktach sprawy). Od tego czasu Gmina Ogrodzieniec nie podjęła żadnych działań mimo doręczenia jej treści tego dokumentu.

Gmina Ogrodzieniec zaskarżyła decyzję GINB w części dotyczącej utrzymania w mocy decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015r. domagając się jej uchylecia w tej części oraz uchylecia decyzji organu I instancji w całości.

W części zaskarżonej zarzucono organowi naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 kpa w związku z art. 35 ust 1 pkt 1 Prawa budowlanego oraz § 16 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem skarżącej Gminy przepisy miejscowego planu należy odczytywać łącznie z § 13 pkt 4 tego aktu dotyczącym tego samego obszaru, który stanowi o możliwości rehabilitacji placu J. Piłsudskiego jako historycznego ryneczku Ogrodzieńca w celu przywrócenia terenowi charakteru placu z możliwością organizowania plenerowych imprez handlowych i kulturalnych.

Zdaniem skarżącej inwestycja objęta pozwoleniem na budowę spełnia kryteria wynikające z § 13 pkt 4 oraz § 16 ust 102 pkt 3 i 6 planu miejscowego, a budowa amfiteatru wymuszona topografia terenu wpisuje się w formę placu i stanowi element zaaranżowania posadzki, polegającej na odpowiednim ukształtowaniu poprzez wykorzystanie różnic w poziomie terenu.



Na rozprawie w dniu 6 marca 2019r. Sąd na podstawie art.111§ 1 zarządził połączenie spraw o sygn. akt VII SAWa 1900/18 i VII SAWa 1976/18 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn.akt VII SAWa 1900/18.

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o ich oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sąd administracyjny kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu administracyjnym z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i przepisami prawa procesowego obowiązującymi w dacie jego wydania.

Jednocześnie zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W ocenie Sądu analizowane pod tym kątem skargi nie zasługują na uwzględnienie.

Przedmiotem skarg wywiedzionych do tutejszego Sądu jest reformatoryjna decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 11 czerwca 2018r. utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013, w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na działce nr ew. 3221/1 w Ogrodzieńcu, w pozostałej części uchylająca decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013.

Przechodząc do oceny zaskarżonej decyzji, przede wszystkim zaznaczyć trzeba, iż wydana ona została w postępowaniu nadzorczym prowadzonym w trybie stwierdzenia nieważności.

Tego rodzaju postępowanie ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem ukierunkowanym wyłącznie na kontrolę

decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Oznacza to, że organ rozpatrując sprawę w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga jej ponownie merytorycznie, lecz orzeka tylko w kwestii wadliwości kontrolowanego aktu administracyjnego. Działa więc jako organ kasacyjny i w oparciu o zamknięty materiał dowodowy (tj. ten materiał, który posłużył do wydania badanego orzeczenia), weryfikuje kwestionowany akt administracyjny. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2007 r. (sygn. akt II SA/Wa 2095/06, Lex Nr 299851), w którym Sąd przyjął, iż "Działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu, jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi. W ich efekcie może co najwyżej dojść do wydania decyzji kasatoryjnej. W omawianym postępowaniu organ orzekający ogranicza się jedynie do poszukiwania uchybień i wadliwości, tak proceduralnych, jak i dotyczących prawa materialnego". Zatem, organ administracji publicznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzorczym posiada jedynie uprawnienia kasacyjne, gdyż rozstrzyga tylko i wyłącznie w kwestii istnienia bądź braku - w dacie wydania kontrolowanej w trybie stwierdzenia nieważności decyzji - przesłanek z art. 156 § 1 k.p.a., nie rozstrzyga natomiast o istocie sprawy będącej przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. W omawianym postępowaniu organ nadzoru ogranicza się jedynie do poszukiwania uchybień i wadliwości natury procesowej, jak i dotyczących prawa materialnego, opierając się -co należy w tym miejscu podkreślić- na dowodach zgromadzonych w poprzedzającym tę decyzję postępowaniu administracyjnym.

Wśród przesłanek enumeratywnie zawartych w art. 156 § 1 k.p.a., w pkt 2 wymienione jest rażące naruszenie prawa, które w orzecznictwie określa się jako oczywiste i bezsporne naruszenie przepisu prawa, a przy tym takie, które koliduje z zasadą praworządnego działania organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Dla dokonania oceny, czy zachodzi przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, rozstrzygający jest stan prawa, który obowiązywał w dniu wydania tej decyzji.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, Sąd kontrolując zaskarżoną decyzję uznał, iż prawa ona nie narusza.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu



budowlanego sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska.

Z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005 r. (Dz. U. Woj. Śl. z 2005 r., Nr 131, poz. 3259), wynika, że działka nr 322 1/1 ( inwestycyjna) położona jest na terenie oznaczonym w ww. planie symbolem C4 ZP, tj. teren urządzonej zieleni parkowej, dla którego zgodnie z § 16 ust. 102 ww. uchwały:

- 1) sieci uzbrojenia podziemnego i nadziemnego należy prowadzić skrajem terenu, zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami;
- 2) uzupełniające nasadzenia zieleni w granicach terenu należy wprowadzać w sposób nie naruszający istniejących wartości środowiska przyrodniczego;
- 3) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, urządzeń zabawowych dla dzieci, wytyczanie utwardzonych ścieżek dla pieszych, plenerowych obiektów handlowych na potrzeby imprez masowych;**
- 4) ustala się zakaz zabudowy;**
- 5) dopuszcza się likwidację istniejących budynków;
- 6) nakazuje się rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w objekty małej architektury.

Z zatwierdzonej decyzją Starosty Zawierciańskiego decyzja Nr 821/2013 z 12 września 2013r. dokumentacji projektowej wynika ,że przedmiotowa inwestycja obejmuje rewitalizację Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup>. Przedmiotowy amfiteatr zaprojektowano w północno-wschodnim narożniku, tj. od północnej strony w granicy z działką skarżących - i o długościach boków wynoszących: 24,48 m od strony działki nr D-1368 (droga) i 17,17 m od strony działki nr 3221/2 (działki skarżących).

W skład projektowanego amfiteatru wchodzi: trybuna mieszcząca 139 osób, ściany oporowe i schody zewnętrzne.

Trybuna to konstrukcja żelbetowa, posadowiona bezpośrednio na gruncie. Fundamenty trybuny zaprojektowano jako żelbetowe o wys. 35 cm i szer. 40 cm, posadowione na zmiennej głębokości od poz. -1,10 m p.p."zero" obiektu do -0,25 m p.p."zero" obiektu. Ściany fundamentowe zostały zaprojektowane jako żelbetowe o gr. 20 cm i 25 cm. Płytę skośną trybun zaprojektowano jako płytę żelbetową dwukierunkowo zbrojoną o gr. 20 cm i 15 cm. Ściany oporowe zaprojektowano jako ścianę oporową masywną o



konstrukcji żelbetowej monolitycznej o szer. 50 cm. Natomiast dla pokonania różnic wysokości zaprojektowano schody zewnętrzne (terenowe) o konstrukcji żelbetowej monolitycznej ze ścianami fundamentowymi o gr. 20 cm.

Należy podzielić twierdzenia organów obu instancji, że przedmiotowa inwestycja obejmująca budowę amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup> (wymiary: 24,48 m x 17,17 m), ze względu na jej żelbetową konstrukcję, gabaryty oraz głębokość posadowienia nie może zostać zaliczona do obiektów małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, do których ustawodawca zaliczył przede wszystkim obiekty niewielkie, w szczególności obiekty kultu religijnego: kapliczki, krzyże, figury, posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, a także użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Okoliczności tej zdaje się nie kwestionować również skarżąca Gmina Ogrodzieniec.

Mając na uwadze jednoznaczny zakaz zabudowy na przedmiotowym obszarze (poza obiektami małej architektury) wynikający z miejscowego planu, za całkowicie uzasadnione należy uznać twierdzenia organu odwoławczego o rażącej sprzeczności pozwolenia na budowę obiektu budowlanego jaki jest amfiteatr z prawem miejscowym.

Przy czym na uwagę zasługuje, wbrew zarzutom skargi Gminy Ogrodzieniec, że sam projektant zarówno w części opisowej projektu jak i jej części rysunkowej rozróżnia rewitalizację Placu Piłsudskiego i (wraz) z budową amfiteatru. Projektant nie traktuje także budowy amfiteatru jako obiektu małej architektury skoro projekt przewiduje takie obiekty: ławki betonowe, ławki drewniano- betonowe z oparciem, huśtawki dla dzieci.

Niczym nieuzasadnione jest twierdzenie skarżącej, zwłaszcza z punktu widzenia projektu i przepisów budowlanych, że budowa znacznego obiektu budowlanego stanowi element rehabilitacji samego placu bez jego zabudowy. Sam fakt, że amfiteatr został wkomponowany w przestrzeń placu i wymuszony topografią terenu nie pozbawia go kwalifikacji zabudowy sprzecznej z miejscowym planem, a jego realizacja nie mieści się w pojęciu „rehabilitacji posadzki”.

Powyższa ocena, zasługująca na aprobatę Sądu, wbrew zarzutom skargi Gminy, nie pozostaje w sprzeczności z zapisami § 13 pkt 3 miejscowego planu które przewidują jako podstawową funkcję przedmiotowego terenu- urządzenie placu z możliwością organizowania plenerowych imprez handlowych i kulturalnych z zachowaniem funkcji terenu urządzonej zieleni parkowej.

Uchwałodawca tworząc plan zakładał realizację tej funkcji bez prawa zabudowy terenu, czemu dał precyzyjnie wyraz w zapisach planu.



Zatem zaaprobowanie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, w sytuacji gdy projekt ten jest niezgodny z ustaleniami miejscowego planu może stanowić rażące naruszenie prawa o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. W niniejszej sprawie niewątpliwie zasadnie stwierdzono, że wydana decyzja o pozwoleniu na budowę w części dotyczącej amfiteatru stanowi rażące naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, albowiem w sposób oczywiście sprzeczny z prawem miejscowym zezwolono na wybudowanie amfiteatru na terenie objętym zakazem takiej zabudowy. Przy czym Sąd podziela stanowisko organu, że decyzja ta wywołała nieakceptowalne skutki prawne, bowiem akceptuje naruszenie ładu przestrzennego określonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przy czym na Gminie spoczywa obowiązek szczególnej staranności przestrzegania prawa miejscowego.

Nie zasługują także na aprobatę zarzuty skargi, bowiem w pozostałym zakresie projekt budowlany nie narusza przepisów Prawa budowlanego, przede wszystkim art. 32 ust 4 pkt 2 oraz art. 35 ust 1 pkt 1 tej ustawy a także przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm). Projektowany mur znajduje się w odległości 4,25 m od budynku na działce nr ew. 3221/2 (projekt zagospodarowania terenu) zaś przepisy rozporządzenia wymagają zachowania odległości 4 m od granicy dla ścian z otworami okiennymi.

Wbrew zarzutom skargi sam fakt, że zarówno rewitalizacja Placu jak i budowa amfiteatru zostały objęte jednym zamierzeniem inwestycyjnym nie oznacza, że nie mogłyby przedmiotowo stanowić przedmiotu dwóch odrębnych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę, stąd na akceptację zasługuje stwierdzenie nieważności decyzji Nr 821/2013 z dnia 12 września 2013r w części.

Przedmiotowa inwestycja, zachowując normy § 13 ust. 1 pkt 1a rozp. nie ogranicza w sposób sprzeczny z przepisami prawa dostępu naturalnego światła do pomieszczeń w budynku na działce nr ew. 3221/2.

Dokumentacja projektowa nie przewiduje zmiany spływu wód powierzchniowych na nieruchomość należącą do i co wypełnia dyspozycję przepisu § 29 rozp. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).

Projekt budowlany zakłada, że wody opadowe z terenu inwestycji odprowadzone będą do projektowanego zbiornika szczelnego na wodę deszczową zlokalizowanego na terenie inwestycji.

Projekt kanalizacji deszczowej przewiduje wykorzystanie naturalnego układu działki umożliwiającego naturalny spływ wód do dwóch odwodnień liniowych RECYFIX 150 o przekroju 0,0225 m<sup>2</sup> przy minimalnym spadku wynoszącym 0,1%, które mają zdolność przejścia ca 10l/s. Na końcówkach odwodnienia liniowego zaprojektowano studzienki rewizyjne. Nadmiar wód opadowych przewidziano do odprowadzenia przelewem do kanalizacji deszczowej.

Słusznie także organ odwoławczy podnosi, że przedmiotowa inwestycja nie pozbawia nieruchomości wnioskodawców dostępu do drogi publicznej (do budynku na działce sąsiedniej istnieje wjazd z drogi D-3220) oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów (woda, ciepło, prąd, telekomunikacja).

Kwestia ewentualnych uszkodzeń budynku skarżących „podnoszona w skardze jest związana z prawidłowością wykonanych robót budowlanych i nie może być przedmiotem oceny w sprawie niniejszej, a ich weryfikacja leży w kompetencji organów nadzoru budowlanego.

W ocenie Sądu nie można także skutecznie postawić organowi nadzorcemu zarzutu naruszenia art. 7 i 77 kpa poprzez niewszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności w sprawie.

Uzasadnienie zaskarżonego rozstrzygnięcia zasługuje na aprobatę, zaś postawione w tej mierze zarzuty skargi stanowią jedynie polemikę z organem, uzasadnioną interesem skarżącej.

W tej sytuacji, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U z 2018 ,poz. 1302), należało orzec jak w sentencji i oddalić obie skargi.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Sędzią ...  
Stawia ...





Warszawa, 11 czerwca 2018 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO**

DOA.7110.240.2018.KKR  
DOA/ORZ/7110/1046/15/18

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity – Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), po ponownym rozpatrzeniu - w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 66/17 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2776/15 - odwołania Gminy Ogrodzieniec reprezentowanej przez r.pr. \_\_\_\_\_ od decyzji Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji,

**utrzymuję w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na działce nr ew. 3221/1 w Ogrodzieńcu, w pozostałej części uchylam decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmawiam stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB.**

**UZASADNIENIE**

Decyzją z 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, uchylił po rozpatrzeniu odwołania Gminy Ogrodzieniec reprezentowanej przez r.pr. \_\_\_\_\_, zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, stwierdzającą, po wszczęciu postępowania na wniosek \_\_\_\_\_, nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m. 14) położonych w Ogrodzieńcu i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Skargę na powyższą decyzję GINB z 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15 wnieśli \_\_\_\_\_

Po rozpatrzeniu skargi, \_\_\_\_\_ wyrokiem z 23 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2776/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił ww. decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15.



Następnie, po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wyrokiem z 2 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 66/17, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro „na nieruchomości skarżących znajduje się budynek, w którym – co niesporne – prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca m. in. na usłudze hotelarskiej, to z uwagi na rodzaj obiektu objętego źródłowym pozwoleniem na budowę – amfiteatr mający służyć prowadzeniu tzw. imprez plenerowych dla dużej ilości osób, byli uprawnieni do domagania się sprawdzenia legalności pozwolenia na budowę, skoro budynek z pomieszczenia przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości, do których niewątpliwie należą hałas i drgania”.

Zgodnie z art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Zaznaczyć należy, że ww. art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co z kolei oznacza, że ani organ administracji publicznej ani sąd, orzekając ponownie w tej samej sprawie, nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu (por. wyrok WSA w Olsztynie z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 443/09). Związanie organu i sądu ma szeroki zakres, ponieważ skutki wyroku sądu administracyjnego dotyczą każdego nowego postępowania prowadzonego w zakresie danej sprawy i obejmują zarówno postępowanie sądowoadministracyjne, w którym orzeczenie to zostało wydane jak i postępowanie administracyjne, w którym zapadło zaskarżone rozstrzygnięcie administracyjne czy też przyszłe postępowanie administracyjne. Skutkiem wyroku sądu administracyjnego w toku każdego z tych postępowań jest zakaz formułowania nowych ocen prawnych - sprzecznych z wyrażonym wcześniej przez sąd administracyjny poglądem (por. WSA w Łodzi z 17 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1230/08).

**Mając na uwadze powyższe wytyczne zawarte we wskazanym wyżej wyroku, po ponownym rozpatrzeniu ww. odwołania oraz wnikliwym przeanalizowaniu akt sprawy, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zajął następujące stanowisko.**

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia stanowi wyjątek od przyjętej przez ustawodawcę w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Stwierdzenie nieważności decyzji, będące jednym z trybów godzących w zasadę trwałości decyzji administracyjnej, jest instytucją szczególną, stąd też zaistnienie przesłanki powodującej stwierdzenie nieważności decyzji musi być oczywiste. Do stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia może dojść wyłącznie w przypadku stwierdzenia istnienia którejkolwiek z przesłanek zawartych w art. 156 § 1 k.p.a. Postępowanie nieważnościowe jest postępowaniem administracyjnym ograniczonym do oceny legalności decyzji w aspekcie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w dacie jej wydania. Organ nie orzeka zatem co do istoty sprawy rozstrzygniętej w badanej decyzji, lecz jako organ kasacyjny w oparciu o zebrany materiał dowodowy.

Jak wynika z dokumentacji projektowej spornego przedsięwzięcia, polega ono na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m. 14) położonych w Ogrodzieńcu.

Zgodnie z przepisem art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego



właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Jak wynika z akt sprawy, działki inwestycyjne objęta jest zakresem obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z 26 września 2005 r. Nr XXXVIII/325/2005. Przedmiotowa inwestycja została zaprojektowana na obszarze oznaczonym w ww. planie miejscowym symbolem C4ZP (działka nr ew. 3221/1) oraz symbolem KDD – droga dojazdowa (działka 3220).

Podzielić należy pogląd organu I instancji, iż ustalenia ww. planu miejscowego miasta Ogrodzieniec nie dopuszczają realizacji na działce terenie C4ZP inwestycji w postaci amfiteatru. Zgodnie z § 16 ust. 102 pkt 4 i 6 dla ww. terenu ustala się zakaz zabudowy oraz nakazuje się rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w obiekty małej architektury. Zgodnie natomiast z § 16 ust. 102 pkt 3 dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, urządzeń zabawowych dla dzieci, wytyczanie utwardzonych ścieżek dla pieszych, plenerowych obiektów handlowych na potrzeby imprez masowych.

Jak wynika z projektu budowlanego (zob. projekt budowlany - konstrukcja obiektu str. 47 i 48) w skład projektowanego amfiteatru wchodzi trybuna mieszcząca ok. 140 osób, ściany oporowe, schody zewnętrzne. Trybuna to konstrukcja żelbetowa posadowiona bezpośrednio na gruncie. Fundamenty zaprojektowano jako ławy żelbetowe wys. 35 cm, szer. 40 cm, posadowione na zmiennej głębokości od poz. -1,10 m p.p. „zera” obiektu=404,90 m n.p.m. do poz. -0,25 p.p. „zera” obiektu = 405,75 m n.p.m. Ściany fundamentowe zostały zaprojektowane jako żelbetowe o grubości 20 cm oraz 25 cm. Płytę skośną trybun zaprojektowano jako żelbetową grubości 20 cm oraz 15 cm. Ściany oporowe zaprojektowano jako ścianę oporową masywną o konstrukcji żelbetowej monolitycznej o szerokości podstawy 50 cm. Ściany posadowione są na zmiennej głębokości od poz. -2,35 p.p. „zera” obiektu = 403,65 m n.p.m. do poz. -0,25 m p.p. „zera” obiektu= 405,75 m n.p.m. Schody zewnętrzne to konstrukcja żelbetowa monolityczna. Biegi schodów zaprojektowano grubości 15 cm natomiast ściany fundamentowe zaprojektowano grubości 20 cm.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w ocenie GINB przedmiotowy amfiteatr nie stanowi obiektu małej architektury. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego przez obiekt małej architektury należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II OSK 19/15 - artykuł 3 pkt 4 Prawa budowlanego stanowi, że przez "obiekty małej architektury" rozumieć należy małe obiekty, które ustawodawca jedynie przykładowo wymienił w tym przepisie. Zatem definicja ta ma charakter niepełny, gdyż nie wymienia wszystkich elementów składających się na jej desygnaty. Wspólne natomiast dla wszystkich obiektów małej architektury są ich niewielkie rozmiary oraz przeznaczenie, które powinno swoją treścią korespondować z przeznaczeniem jednej z kategorii obiektów wymienionych w art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego.

Podstawowym kryterium uzależniającym zakwalifikowanie danego obiektu jako obiektu małej architektury są jego rozmiary (mała wielkość). W orzecznictwie przyjmuje się, iż stwierdzenie, że dany obiekt jest "niewielki" wymaga nie tylko określenia jego



bezwzględnych wymiarów (wysokości, szerokości, długości), ale także odniesienia wielkości tego obiektu do jego usytuowania w konkretnej przestrzeni (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Po 1389/13).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że decyzja Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru została wydana z rażącym naruszeniem art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Stosownie do treści przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowno-administracyjnym naruszenie prawa ma charakter rażący, gdy jest ono oczywiste. Oznacza to, że sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a konkretnym przepisem prawa jest wyraźna, rzucająca się w oczy. Rażąco naruszony może być wyłącznie przepis jednoznaczny, niepowodujący wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto za rażące można uznać tylko takie naruszenie prawa, które powoduje, że wydane rozstrzygnięcie wywołuje skutki społeczno-ekonomiczne niemożliwe do zaakceptowania w praworządym państwie. Podkreślić więc należy, że z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia w sytuacji, gdy interpretacja obowiązującego przepisu prawa nie nasuwa jakichkolwiek wątpliwości i którego treść bez żadnych sporów może zostać ustalona, zaś organ narusza go w sposób oczywisty nie dający się w żadnej mierze pogodzić z zasadą praworządności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1306/07; wyrok NSA z 17 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 888/07). W ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego powyższe przesłanki zostały spełnione na gruncie niniejszej sprawy. Rażąco naruszone przepisy art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z § 16 ust. 102 pkt 4 i 6 uchwały Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z 26 września 2005 r. Nr XXXVIII/325/2005, są przepisami, których stosowanie nie wymaga przeprowadzenia skomplikowanego procesu wykładni, zaś samo naruszenie jest bezsprzeczne. Należy również stwierdzić, że skutki analizowanego uchybienia są szczególnie poważne. Przede wszystkim należy zauważyć, że udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji wbrew ograniczeniom zawartym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi wyraz niewypełnienia podstawowych wymogów, od których ustawodawca uzależnia wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wszelkie unormowania wprowadzające obowiązek zgodności zaprojektowanej inwestycji z warunkami, na jakich może być ona realizowana, winny być przestrzegane w sposób restrykcyjny, ponieważ gwarantują one przestrzeganie zasad ochrony środowiska i ładu przestrzennego (w tym duchu wyrok NSA z dnia 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 215/14, zapadły w sprawie o bardzo podobnym stanie faktycznym). W ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w analizowanym przypadku realizacja tego rodzaju obiektu wbrew podstawowym wymogom prawa dotyczącym ładu przestrzennego, nie może być akceptowana w świetle zasad praworządnego państwa.

Ponadto mając na uwadze skutki społeczno-gospodarcze kwestionowanej inwestycji należy zwrócić uwagę na okoliczność, że w następstwie stwierdzonego uchybienia z całą pewnością pogorszy się jakość życia osób zamieszkujących nieruchomości sąsiadujące bezpośrednio z działką inwestycyjną m. in. poprzez zwiększenie hałasu, naruszenie ładu przestrzennego.

Przechodząc do dalszej analizy sprawy stwierdzić należy, że zgodnie z brzmieniem przepisów art. 32 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst



jednolity – Dz. U z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm. - według stanu prawnego na dzień wydania kontrolowanej decyzji), pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu kto złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadającym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Stosownie zaś do treści przepisu art. 33 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego, powyższe dokumenty inwestor winien dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę.

Sporna inwestycja została zaplanowana na nieruchomościach położonych na obszarze objętym uchwałą Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z 26 września 2005 r. Nr XXXVIII/325/2005 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieńca. W związku z powyższym w omawianym przypadku nie było wymagane uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jak wynika z akt sprawy, inwestor do wniosku o pozwolenie na budowę dołączył oświadczenie o posiadającym prawie do dysponowania działkami nr ew. 3221/1 i D-3220 na cele budowlane.

W związku z powyższym, w przedmiotowej sprawie nie doszło do rażącego uchybienia przywołanym wyżej przepisom 32 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 33 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego.

Stosownie do treści przepisu art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami w tym techniczno – budowlanymi.

Przedmiotowa inwestycja nie niesie ze sobą ograniczeń związanych z przesłanianiem obiektów na działce o nr ew. 3221/2. Powyższą kwestię normuje wyczerpująco przepis § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm). Stosownie do § 13 ust. 1 pkt 1a ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń, co uznaje się za spełnione, jeżeli między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż wysokość przesłaniania – dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m. Wskazać należy, że poziom terenu na działce nr ew. 3221/2 wynosi około 406 m n.p.m. natomiast wysokość zaprojektowanego wzdłuż granicy z tą działką muru sięga poziomu 408,30 m n.p.m. (zob. mapa do celów projektowych, projekt budowlany tom II, s. 3, przekrój B-B – projekt budowlany tom I, s. 41). Mając na uwadze, że projektowany mur znajduje się w odległości 4,25 m od budynku na działce nr ew. 3221/2 (zob. projekt zagospodarowania terenu) oraz fakt, że obowiązujące przepisy wymagają zachowania odległości 4 m od granicy dla ścian z otworami okiennymi, przedmiotowa inwestycja nie ogranicza w sposób sprzeczny z przepisami prawa dostępu naturalnego światła do pomieszczeń w budynku na działce nr ew. 3221/2.

Oprócz powyższego, wskazać należy, że dokumentacja projektowa nie przewiduje zmiany sływu wód powierzchniowych na nieruchomość należącą do  
(przepis § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia



2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Jak wynika z projektu budowlanego (str. 16, tom I) wody opadowe z terenu inwestycji odprowadzone będą do projektowanego zbiornika szczelnego na wodę deszczową zlokalizowanego na terenie inwestycji. Ponadto wskazać należy, że przedmiotowa inwestycja nie pozbawia nieruchomości wnioskodawców dostępu do drogi publicznej (do budynku na działce sąsiedniej istnieje wjazd z drogi D-3220) oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów (woda, ciepło, prąd, telekomunikacja).

Wobec tego należy uznać, że w rozpatrywanym przypadku nie zachodzi rażące naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Ponadto zauważyć należy, że zatwierdzony projekt budowlany spornej inwestycji został sporządzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane. Jednocześnie projektanci złożyli oświadczenie, stosownie do art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego, o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Analiza kontrolowanej decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, prowadzi do stwierdzenia, że nie jest ona obciążona żadną z pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., tj. decyzja nie została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. Decyzja nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; nie została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie; nie była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność nie miała charakteru trwałego, w razie jej wykonania nie wywołałaby czynu zagrożonego karą oraz nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa.

Stąd też należało utrzymać w mocy decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na działce nr ew. 3221/1 w Ogródzieńcu, w pozostałej części uchylić decyzję Wojewody Śląskiego z 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 i odmówić stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z 12 września 2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB.

#### **Z przytoczonych względów orzeczono jak w sentencji.**

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Strona może ją zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, 00-926 Warszawa, ul. Krucza 38/42. Wpis od skargi wynosi 200 zł. Strona może złożyć do Sądu wniosek o przyznanie prawa pomocy obejmującego m.in. zwolnienie od kosztów sądowych.

Z upoważnienia  
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO  
DYREKTÓR DEPARTAMENTU ORZECZNICTWA ADMINISTRACJI  
ARCHITEKTONICZNO – BUDOWLANEJ

*Daniel Biegalski*  
Daniel Biegalski



Sygn. akt II OSK 66/17



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 listopada 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA

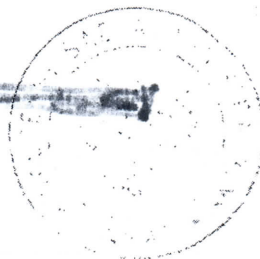
Sędziowie { Sędzia NSA  
Sędzia del.

po rozpoznaniu w dniu 22 listopada 2017 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2776/15  
w sprawie ze skargi

na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego  
z dnia 7 października 2015 r. znak: DOA/ORZ/7110/1046/15  
w przedmiocie umorzenia postępowania nieważnościowego

oddala skargę kasacyjną.



Renata Sapińska

Sapińska  
starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt VII SAWa 2776/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny (powoływany dalej jako: WSA) w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) z dnia 7 października 2015 r., znak DOA/ORZ/7110/1046/15, w przedmiocie umorzenia postępowania nieważnościowego – uchylił zaskarżoną decyzję. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Jak ustalił to w uzasadnieniu swego wyroku sąd pierwszej instancji, GINB decyzją z dnia 7 października 2015 r., po rozpatrzeniu odwołania gminy Ogrodzieniec, uchylił w całości decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, stwierdzającą nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego Nr 8211/2013 z dnia 12 września 2013 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę oraz umorzył postępowanie nieważnościowe organu I instancji. Z dalszych ustaleń tego sądu wynika, że Starosta Zawierciański decyzją z dnia 12 września 2013 r., wydaną na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1626 ze zm., „uPb”), oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., K.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku Gminy Ogrodzieniec, zatwierdził projekt budowlany i udzielił tej Gminie pozwolenia na budowę polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu. W źródłowej decyzji Starosta Zawierciański stwierdził, że inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego nr 131, poz. 3259 z dnia 8 listopada 2005 r. – MPZP). Starosta potwierdził przy tym, że obszar oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 28 ust. 2 uPb, obejmuje tylko nieruchomości (działki): 3221/1, D-3220 (k.m.14) w Ogrodzieńcu.

W dniu 13 listopada 2014 r. \_\_\_\_\_ złożyli do Wojewody Śląskiego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. o pozwoleniu na budowę. We wniosku zarzucono Staroście niewywiązanie się z obowiązku zbadania kwestii zgodności zamierzeń inwestycyjnych Gminy Ogrodzieniec z ustaleniami MPZP.

Po rozpatrzeniu tego wniosku, Wojewoda Śląski działając jako organ I instancji, decyzją z dnia 1 lipca 2015 r., wydaną na podstawie art. 157 § 1 oraz art. 158 § 1 w zw.



Sygn. akt II OSK 66/17

z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. oraz art. 82 ust. 3 uPb, stwierdził nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. W uzasadnieniu swojej decyzji Wojewoda Śląski wskazał, że biorąc pod uwagę opis techniczny przedmiotowej inwestycji, ustalenia MPZP oraz treść art. 3 pkt 4 uPb, nie można podzielić zdania Starosty, że przedmiotowa inwestycja polegała wyłącznie na „rehabilitacji posadzki placu” oraz wyposażeniu terenu w obiekty małej architektury. Zdaniem organu I instancji podstawą do zakwalifikowania obiektu do obiektu małej architektury jest spełnienie warunku zawartego w pierwszym zdaniu powołanego powyżej art. 3 pkt 4 uPb, a mianowicie, że przez obiekt małej architektury należy rozumieć niewielki obiekt. Wojewoda Śląski dokonując oceny stanu faktycznego sprawy wskazał, że inwestycja obejmująca rewitalizację pl. Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup> ze względu na jej żelbetową konstrukcję, gabaryty, głębokość posadowienia, jak również skalę robót, które należało wykonać, nie może zostać zaliczona do tej kategorii obiektów.

Od decyzji Wojewody Śląskiego odwołanie do GINB złożyła Gmina Ogrodzieniec. Po rozpatrzeniu tego odwołania, organ odwoławczy decyzją z dnia 7 października 2015 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego w całości i umorzył postępowanie organu I instancji. GINB swoje rozstrzygnięcie uzasadniał tym, że postępowanie zostało wszczęte na wniosek podmiotów nie posiadających przymiotu stron. Zdaniem organu II instancji sam fakt, że i są właścicielami działki nr ew. 3221/2 w miejscowości Ogrodzieniec sąsiadującej z terenem inwestycji, nie jest wystarczającą podstawą do uznania, iż podmiotom tym przysługuje status stron postępowania dotyczącego źródłowej decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd pierwszej instancji przywołał ocenę GINB, wedle której skarżący nie należą do grupy podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 uPb, tj. nie są inwestorami bądź właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego przedsięwzięcia, w związku z czym nie mogą z powyższego przepisu wywodzić przymiotu stron. Dokumentacja projektowa inwestycji nie przewiduje zmiany spływu wód powierzchniowych na nieruchomość należącą do skarżących, jak również nie pozbawia nieruchomości skarżących dostępu do drogi publicznej oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów. Zdaniem organu II instancji bez wpływu na legitymację procesową skarżących pozostaje także ewentualna niezgodność spornego przedsięwzięcia z ustaleniami MPZP.



Od decyzji organu II instancji skargę do WSA w Warszawie złożyli

którzy zarzucili decyzji GINB naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 uPb poprzez odmowę uznania ich za strony postępowania, pomimo że działki skarżących znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu; kwalifikacja taka jest – zdaniem skarżących – zasadna, gdyż jako właściciele działki bezpośrednio sąsiadującej z terenem inwestycji, w tym amfiteatru, który ma być wykorzystywany do organizacji imprez masowych, będą narażeni na uciążliwe immisje: hałas i drgania;

2) przepisu prawa procesowego, tj. art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na umorzeniu w całości postępowania organu I instancji, w sytuacji gdy skarżący posiadają przymiot strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę dla przedmiotowej inwestycji;

3) przepisu prawa procesowego, tj. art. 157 § 2 i art. 156 § 1 pkt 2 (w *petitum* skargi nie wskazano aktu normatywnego, na którego jednostki redakcyjne wskazywano) w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 uPb, poprzez zaniechanie zbadania przez organ drugiej instancji zgodności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. z ustaleniami MPZP, co stanowi rażące naruszenie prawa, które GINB powinien wziąć pod uwagę również z urzędu.

W skardze wskazano m. in., że przedmiotową inwestycją jest niezgodna z pkt 104 MPZP przewidującym dla obszaru jej realizacji tereny urządzonej zieleni parkowej, a ponadto ustalającym na tym obszarze między innymi zakaz zabudowy, który w ocenie skarżących został naruszony przez uwzględnienie w projekcie budowlanym amfiteatru wraz ze schodami naziemnymi, mającego stanowić zabudowę w rozumieniu powyższego postanowienia MPZP.

W odpowiedzi na skargę GINB podtrzymał stanowisko, według którego skarżący nie są stroną postępowania administracyjnego dotyczącego decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r.

Opisanym na wstępie wyrokiem WSA w Warszawie uwzględnił skargę uchylając zaskarżoną decyzję.

W motywach tego wyroku sąd pierwszej instancji stwierdził, że po pierwsze, w postępowaniu nieważnościowym jako postępowaniu nadzwyczajnym o przymiocie strony rozstrzyga się na podstawie art. 28 K.p.a., a nie na podstawie mającego węższy zakres art. 28 ust. 2 uPb, ten ostatni przepis stosuje się tylko w postępowaniu zwykłym



Sygn. akt II OSK 66/17

w sprawie pozwolenia na budowę, a nie w pozwoleniu o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę.

Po drugie – zdaniem tegoż sądu – organ II instancji miał obowiązek zbadać i ocenić, czy pęknięcia ścian w nieruchomości skarżących stanowią wynik nieprawidłowo prowadzonych prac budowlanych, co wskazywałoby na możliwość prowadzenia postępowania o odszkodowanie przed sądem powszechnym właściwym dla spraw o odszkodowanie, czy też wskazane uszkodzenia są konsekwencją błędów projektu budowlanego. Stwierdzenie obowiązku zbadania takiej okoliczności wedle WSA w Warszawie nie przesądza o tym, czy uzasadnia ona zarzut nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego udzielającej pozwolenia na budowę. Brak uwzględnienia takiej okoliczności stanowi jednak o naruszeniu przepisów postępowania.

Po trzecie – w ocenie sądu wojewódzkiego – organ II instancji nie dokonał sprawdzenia, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, „rozp. MI z 2002”).

Podsumowując, sąd pierwszej instancji stwierdził, że organ odwoławczy nie dostrzegł uchybień organu pierwszej instancji, wskazanych powyżej oraz samodzielnie nie przeprowadził postępowania i nie orzekł co do istoty sprawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył GINB, zaskarżając go w całości.

Wskazanemu wyżej wyrokowi organ zarzuca:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w dacie wniesienia skargi kasacyjnej: t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 718, obecnie: t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., Ppsa) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez:

- błędną wykładnię art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 uPb i art. 28 K.p.a. w zw. z art. 156 § 1 K.p.a. polegającą na błędnym przyjęciu, że z uwagi na fakt prowadzenia postępowania w trybie nadzwyczajnym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, o uznaniu określonego podmiotu za stronę należy rozstrzygać na podstawie art. 28 K.p.a., podczas gdy właściwa wykładnia tych przepisów prowadzi do wniosku, że zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w trybach nadzwyczajnych dotyczących zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę przymiot strony należy oceniać na podstawie art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 uPb;



Sygn. akt II OSK 66/17

- niewłaściwe zastosowanie art. 28 K.p.a. w zw. z § 11 ust. 2 pkt 2, § 180 pkt 3 i § 326 ust. 4 pkt 4 lit. c rozp. MI z 2002 polegające na stwierdzeniu, że organ badając posiadanie przez wnioskodawcę legitymacji procesowej w przedmiotowym postępowaniu nie dokonał sprawdzenia, czy w przypadku kwestionowanej inwestycji zostały zastosowane wskazane w tych przepisach normy ochrony przed hałasem, podczas gdy przepisy te w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy nie znajdują zastosowania przy wyznaczaniu obszaru oddziaływania spornej inwestycji, a w konsekwencji nie mogą mieć wpływu na ocenę posiadania przez wnioskodawców przymiotu strony w niniejszym postępowaniu;

- niewłaściwe zastosowanie art. 35 ust. 1 pkt 4 uPb poprzez błędne wskazanie, że organ drugiej instancji miał obowiązek zbadać i ocenić, czy pęknięcia ścian „w nieruchomościach skarżących” stanowią wynik nieprawidłowego prowadzenia robót budowlanych, czy też uszkodzenia te są konsekwencją błędu projektu, podczas gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada uprawnień do badania tych kwestii i nie mają one znaczenia dla ocen posiadania przez wnioskodawców przymiotu strony w niniejszym postępowaniu;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 Ppsa, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania:

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ppsa w zw. z art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. i w zw. z art. 80 K.p.a. oraz 7, 12 § 1, 77 i 107 § 3 K.p.a. w wyniku błędnego uznania, że organ odwoławczy naruszył wskazane przepisy postępowania administracyjnego nie dostrzegając uchybień w zakresie postępowania prowadzonego przez organ I instancji, samodzielnie nie przeprowadził postępowania i nie orzekł co do istoty sprawy, co skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy decyzja organu odwoławczego uchylająca decyzję organu I instancji i umarzająca postępowanie była skutkiem dostrzeżenia uchybień organu I instancji, który nie dokonał oceny posiadania przez wnioskodawców przymiotu strony, i dokonania przez organ odwoławczy samodzielnych i prawidłowych na podstawie całokształtu materiału dowodowego ustaleń w zakresie niezbędnym dla podjętego rozstrzygnięcia, a zatem sąd winien zastosować art. 151 Ppsa i skargę oddalić.

Wskazując na powyższe podstawy skarżący kasacyjnie organ odwoławczy wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz w przypadku uznania, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona orzeczenie, na podstawie art. 188 Ppsa, o orzeczenie o oddaleniu skargi ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy WSA w



Sygn. akt II OSK 66/17

Warszawie do ponownego rozpoznania, a ponadto zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Stosownie do art. 176 § 2 Ppsa skarżący kasacyjnie organ oświadczył, że zrzeka się przeprowadzenia rozprawy w niniejszej sprawie.

W ocenie GINB, nie można zgodzić się z WSA w Warszawie, że w ramach ustalania istnienia interesu prawnego wnioskodawców na tle okoliczności faktycznych podnoszonych w piśmie inicjującym postępowanie nieważnościowe, organ ten miał obowiązek zbadać i ocenić, czy pęknięcia ścian „w nieruchomości skarżących” stanowią wynik nieprawidłowo prowadzonych prac budowlanych, co wskazywałoby na możliwość prowadzenia postępowania o odszkodowanie przed sądem powszechnym właściwym dla spraw o odszkodowanie, czy też wskazane uszkodzenia są konsekwencją błędów projektu budowlanego. Zalecenie to narusza, zdaniem tegoż organu, przepis art. 35 ust. 1 pkt 4 uPb.

Dalej GINB podnosi, że bez wpływu na ocenę przymiotu strony wnioskodawców w niniejszym postępowaniu ma podnoszona przez nich we wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego kwestia immisji pośrednich, w szczególności hałasu, których źródłem może być amfiteatr objęty kwestionowanym pozwoleniem na budowę. Przede wszystkim kasator wskazuje, że należy odróżnić prawne ograniczenie w zagospodarowaniu nieruchomości od ograniczeń faktycznych, wynikających np. z faktu hałasu spowodowanego sposobem jego eksploatacji. To czy amfiteatr będzie źródłem hałasu wynikało będzie ze sposobu jego wykorzystywania w przyszłości.

#### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 Ppsa Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W myśl art. 174 Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

A. Skarżący kasacyjnie organ, działający przez profesjonalnego pełnomocnika, zrzekł się rozprawy. Pozostałe strony w terminie 14 dni od doręczenia skargi kasacyjnej wraz z oświadczeniem o zrzeczeniu się rozprawy nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 182 §

Sygn. akt II OSK 66/17

2 Ppsa rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka wówczas w składzie trzech sędziów (art. 182 § 3 Ppsa).

Nie dopatrzwszy się w niniejszej sprawie żadnej z wyliczonych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania sądownoadministracyjnego, będąc związany granicami skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do rozpatrzenia jej zarzutów. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które – zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną – zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

Z uwagi na sposób sformułowania podstaw wniesionej kasacji, koniecznym jest podkreślenie, że skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Należy w niej przytoczyć podstawy kasacji wraz z ich uzasadnieniem, przy czym oba te elementy muszą ze sobą korespondować. Trzeba zatem w skardze kasacyjnej wskazać konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, który zdaniem wnoszącego kasację został naruszony przez sąd pierwszej instancji. Autor wniesionej skargi kasacyjnej powinien wskazać na konkretne, naruszone przez ten sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy czy to prawa materialnego, czy też procesowego. W odniesieniu przy tym do prawa materialnego winien był wykazać, na czym polegała ich błędna wykładnia, bądź niewłaściwe zastosowanie oraz jaka powinna być wykładnia prawidłowa i właściwe zastosowanie przepisu. Z kolei przy zarzucie naruszenia prawa procesowego należało wskazać przepisy tego prawa naruszone przez sąd pierwszej instancji, przedstawić, na czym polegało uchybienie tym przepisom i dlaczego uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

B. Podkreślić wypadnie, że z mocy art. 184 Ppsa Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. W judykaturze trafnie wskazano, że skarga kasacyjna jest bezzasadna także wówczas gdy samo orzeczenie jest zgodne z prawem, a błędne jest jedynie jego uzasadnienie. Dotyczy to również przypadku, kiedy uzasadnienie prawidłowego orzeczenia jest błędne tylko w części. Orzeczenie odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia, gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu błędów zawartych w uzasadnieniu sentencja nie uległaby



Sygn. akt II OSK 66/17

zmianie. Również w sytuacji, gdy w uzasadnieniu wyroku sąd I instancji dokonał niewłaściwej wykładni przepisów prawa materialnego, brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku, gdy jego sentencja jest prawidłowa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2016 r., II OSK 682/15, LEX nr 2254588).

W ocenie Sądu w tym składzie, wyrok VII SA/Wa 2776/15 odpowiada prawu, mimo częściowo błędnego uzasadnienia. Podkreślić zatem należy, iż jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny oddali skargę kasacyjną, wskazując zarazem w uzasadnieniu orzeczenia, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, ocena prawna wyrażona w tymże uzasadnieniu przestaje wiązać, a wiążąca – zarówno dla organów administracji, jak i dla sądów administracyjnych – staje się ocena prawna, względnie wskazania co do dalszego postępowania, zawarte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

C. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istota sprawy sprowadzała się do oceny zagadnień materialnoprawnych, a mianowicie do kwestii przymiotu stron u skarżących, będących w postępowaniu administracyjnym wnioskodawcami postępowania o stwierdzenie nieważności źródłowej decyzji – decyzji Starosty Zawierciańskiego Nr 8211/2013 z dnia 12 września 2013 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę. Orzekający w I instancji w sprawie administracyjnej – Wojewoda Śląski w istocie zagadnieniu legitymacji skarżących nie poświęcił większej uwagi, przyjmując *a priori*, że byli oni uprawnieni do wniesienia skutecznego żądania stwierdzenia nieważności źródłowej decyzji. Natomiast organ odwoławczy, po uprzednim sprawdzeniu, że i przysługuje prawo własności do sąsiadującej z terenem inwestycji działki nr 3221/2 w miejscowości Ogrodzieniec, dochodząc do przekonania że wnioskodawcy postępowania nieważnościowego nie są żadnym z podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 uPb, albowiem brak ma być przepisów w rozumieniu art. 3 pkt 20 uPb, które by wprowadzały na terenie tej działki ograniczenia w jej zagospodarowaniu, uznał, że zachodzi podstawa do wydania w postępowaniu odwoławczym decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. uchylającej decyzję organu I instancji i umarzającej postępowanie nieważnościowe przed tym organem. Stanowiska tego nie zaakceptował z oznaczonych przyczyn – wskazanych w motywach zaskarżonego wyroku – sąd wojewódzki, uznając iż zasadne było uchylenie zaskarżonej decyzji. Stanowisko to, co do kierunku rozstrzygnięcia, choć nie co do wszystkich jego motywów, podziela sąd kasacyjny.

Trzeba jednak oddać GUNB, że trafnie co do reguły organ skarżący kasacyjnie wywodzi, że wniesienie żądania stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę wymagało ustalenia statusu wnioskodawców. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że organ administracji, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, ma obowiązek ocenić, czy z wnioskiem tym wystąpił inwestor bądź też właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca takiej nieruchomości, co do której realizacja inwestycji wskazanej w pozwoleniu na budowę spowoduje powstanie ograniczeń w jej zagospodarowaniu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2016 r., II OSK 534/15, LEX nr 2177614).

D. W sytuacji przytoczenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania, jak to uprzednio wyłuszczone w pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zasadniczo ostatnio wymieniony zarzut. W przypadku jednak sformułowania zarzutów w oparciu o art. 174 pkt 2 Ppsa, przedstawianych jako skutek przyjęcia przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego, z czym nie zgadza się autor skargi kasacyjnej, prezentujący inny pogląd w sferze prawa materialnego niż ten, który przyjęto za podstawę wyroku, właściwe jest rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia prawa materialnego, skoro zasadność zarzutów natury procesowej może się okazać skuteczną jedynie wówczas, gdy przyjęcie przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego okazałoby się wadliwe.

E. Zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego ~~sprowadzające się~~ do błędnej wykładni art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 uPb i art. 28 K.p.a. w zw. z art. 156 § 1 K.p.a., jak i niewłaściwego zastosowania art. 28 K.p.a. w zw. z § 11 ust. 2 pkt 2, § 180 pkt 3 i § 326 ust. 4 pkt 4 lit. c rozp. MI z 2002 podlegać będą wspólnemu rozpatrzeniu, albowiem pozostają ze sobą w związku.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 uPb stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Z kolei obszar oddziaływania obiektu przepisy uPb w art. 3 pkt 20 definiują jako „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu”. Uzyskanie statusu strony postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę wiąże się z uzyskaniem uprawnień procesowych umożliwiających ochronę własnego



Sygn. akt II OSK 66/17

interesu prawnego. Art. 28 ust. 2 uPb stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 28 K.p.a., nie było zatem uprawnione stanowisko sądu wojewódzkiego wyrażone w zaskarżonym wyroku, że skoro toczyło się postępowanie nieważnościowe w stosunku do ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, tzw. postępowanie nadzwyczajne, to o przymocie strony należało rozstrzygać na gruncie art. 28 K.p.a., nie zaś na podstawie art. 28 ust. 2 uPb. Posłużenie się w tej argumentacji poprzez odwołanie się do motywów wyroku w sprawie II OSK 2962/14 jest to tyle chybione, że wyrok ten zapadł w sprawie dotyczącej postępowania scaleniowego, zatem przywołanie tam prezentowanych wywodów w kwestii strony postępowania nieważnościowego nie było trafne, co słusznie skarżący kasacyjnie GINB wytyka. Zwrócić wypadnie uwagę, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (art. 157 § 2 K.p.a.). Zgodzić wypadnie się także z kastorem, że postępowanie nieważnościowe dotyczące decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę, stanowi odrębną sprawę procesową, ale nie zmienia materialnoprawnego charakteru sprawy dotyczącej kontroli legalności decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. Tym samym legitymację strony postępowania nieważnościowego, prowadzonego na podstawie przepisów art. 156 § 1 K.p.a., którego przedmiotem jest decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, należało oceniać przez pryzmat treści art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 uPb. Podzielić wypadnie jednak stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2010 r., II OSK 1399/09, LEX nr 746509, wedle którego nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej, określa krąg podmiotów będących stroną postępowania zarówno zwykłego, jak i prowadzonego w tzw. trybie nieważnościowym.

F. Nietrafność wykładni powyższych przepisów uPb w powiązaniu z art. 28 K.p.a. i słuszność zarzutu jego niewłaściwego zastosowania nie prowadzą jednak – w ocenie sądu kasacyjnego – do wniosku, że zaskarżony wyrok nie odpowiadał, w realiach kontrolowanej sprawy, prawu. Sąd wojewódzki trafnie wskazał, że przy wykładni przepisu art. 28 ust. 2 uPb, pojęcie obszaru oddziaływania obiektu powinno być interpretowane przy uwzględnieniu normy kierunkowej art. 5 ust. 1 pkt 9 uPb, wedle którego z kolei przy projektowaniu i budowaniu obiektu budowlanego należy zapewnić „poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”. Jako okoliczności, które powinny podlegać badaniu organów, a z których ma wynikać

potencjalny przymiot stron skarżących w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, WSA w Warszawie wskazywał pęknięcia ścian w budynku skarżących, a także dokonanie oceny projektu budowlanego w aspekcie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi w aspekcie ochrony przed hałasem. W szczególności wskazano, że organ II instancji powinien sprawdzić, czy oddziaływanie amfiteatru na nieruchomości sąsiednie pozostaje w zgodzie z oznaczonymi przepisami rozp. MI z 2002, przewidującymi określony stopień ochrony przed hałasem, przy uwzględnieniu, że nieruchomość skarżących jest wykorzystywana na cele hotelowe i restauracyjne.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego trafny jest zarzut niewłaściwego zastosowania art. 35 ust. 1 pkt 4 uPb w tym aspekcie, w jakim sąd wojewódzki oceniając kwestię przymiotu stron postępowania, sugerował obowiązki organu prowadzącego postępowanie nieważnościowe, gdy idzie o badanie projektu budowlanego w kwestii jego ewentualnych błędów. Trafnie GINB wskazuje w skardze kasacyjnej, że bez znaczenia dla oceny zagadnienia legitymacji strony są kwestie wynikające z etapu realizacji przedmiotowej inwestycji, jak i ewentualne błędy projektanta, na którym spoczywa odpowiedzialność za przyjęte rozwiązania techniczne. Ponadto z mocy art. 35 ust. 1 pkt 4 uPb wynika, że – przed wydaniem pozwolenia na budowę – organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7. Regulacja ta oznacza, że nie jest rolą organu, zwłaszcza w aspekcie konieczności dokonania ustaleń odnośnie legitymacji skarżących jako stron postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę, dokonywanie kontroli prawidłowości projektu budowlanego.

G. W kontekście poprzednich stwierdzeń odnośnie prawidłowości wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu, dalsze wywody wypadnie poprzedzić uwagą ogólniejszej natury – zgadzając się co do reguły, że obszar ten, także poprzez ustalenia zawarte w projekcie budowlanym, w pierwszej kolejności wyznacza projektant, to jednak właściwy organ, tak w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę, jak i w odrębnym postępowaniu mającym ocenić legalność takiej decyzji, nie jest tym wskazaniem projektanta czy inwestora bezwzględnie związany. W piśmiennictwie wskazuje się w związku z tym, że organ powinien w tym względzie przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające, nie będąc w żadnym stopniu związanym



Sygn. akt II OSK 66/17

deklaracjami inwestora (por. J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane, Komentarz, pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego*, Warszawa 2016, s. 292). Określenie obszaru oddziaływania obiektu jest czynnością wstępną w każdym postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, opartą na ustaleniach stanu faktycznego w danej sprawie, uwzględniającą funkcję, formę i konstrukcję projektowanego obiektu budowlanego oraz jego cechy charakterystyczne. Z drugiej strony, ustalając obszar oddziaływania obiektu, należy brać pod uwagę przeznaczenie terenu znajdującego się w otoczeniu planowanej inwestycji, z uwzględnieniem jej wpływu na sąsiednie nieruchomości (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, LEX nr 347949).

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2759/14 (LEX nr 2102233) zasadnie wskazano, że obszar oddziaływania obiektu nie może być tak rozumiany, że w praktyce stanowi barierę nie do przebycia dla większości podmiotów posiadających nieruchomości w otoczeniu projektowanego obiektu budowlanego, a którym odmawia się przymiotu strony w postępowaniu tylko z tego powodu, że zgodnie z założeniami projektowymi nie będzie potrzeby w przyszłości wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu na podstawie przepisów odrębnych. To czy tak będzie w rzeczywistości, jak twierdzi inwestor i organy właściwe do wydania pozwolenia na budowę, podmioty, których poszanowanie interesów nakazuje art. 5 ust. 1 pkt 9 uPb, powinny mieć możliwość sprawdzenia tego poprzez udział w postępowaniu w charakterze strony. W wyroku tym eksponowano, że wyznacznikiem jedynym i ostatecznym obszaru oddziaływania obiektu, nie może być wyłącznie dokumentacja projektowa i założenia przyjęte w niej przez inwestora i projektanta. Materiały te powinny podlegać szczegółowej analizie i krytycznej weryfikacji organu administracji architektoniczno budowlanej, do którego należy wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu, a w konsekwencji tego ustalenie kręgu stron postępowania.

H. Trafnie zatem – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego – w kwestionowanym wyroku zwrócono uwagę na potrzebę uwzględnienia przy dokonywaniu oceny legitymacji skarżących jako stron postępowania w sprawie, zagadnień dotyczących ochrony przed hałasem. Źródłowa decyzja opiewała na udzielenie pozwolenia na budowę m. in. amfiteatru. Pojęcia tego obiektu bliżej przepisy nie wyjaśniają, w załączniku do uPb amfiteatry zostały zaliczone do obiektów „sportu i rekreacji”, w potocznym rozumieniu amfiteatr to obiekt, budowla widowiskowa z kolistą lub półkolistą, wznoszącą się do góry widownią. Na taki charakter publicznego miejsca

Sygn. akt II OSK 66/17

owego amfiteatru wskazuje ponadto treść dokumentacji projektowej, z której wynika, że będzie to miejsce przeznaczone na uroczystości i koncerty plenerowe, trybuny mają pomieścić 140 widzów, teren amfiteatru, w dalszym etapie realizacji projektu rewitalizacji Placu Piłsudskiego w Ogrodzieńcu planuje się przekryć zadaszaniem w postaci membrany elastycznej, zawieszanej na stalowej konstrukcji (por. s. 34 projektu budowlanego). W tych realiach zasadnie sąd wojewódzki eksponował, że organ II instancji winien zwrócić uwagę na kwestie związane z zachowaniem norm zawartych w rozp. MI z 2002, a służących zapewnieniu ochrony przed hałasem. Nie jest słuszne stwierdzenie zawarte w skardze kasacyjnej, aby było to zagadnienie związane wyłącznie li tylko z ograniczeniami faktycznymi wynikającymi z hałasem spowodowanym eksploatacją tego obiektu. Przywołać wypadnie przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 uPb, z którego wynika obowiązek właściwego organu do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego m. in. z wymaganiami ochrony środowiska. Nie ulega wątpliwości, że źródłem uciążliwości dla użytkowników budynku zlokalizowanego na działce skarżących, mogą być hałas i drgania (wibracje) – § 11 ust. 2 pkt 2 rozp. MI z 2002. Skoro zatem na nieruchomości skarżących znajduje się budynek, w którym – co niesporne – prowadzona jest działalność gospodarcza polegająca m. in. na usłudze hotelarskiej, to z uwagi na rodzaj obiektu objętego źródłowym pozwoleniem na budowę – amfiteatr mający służyć prowadzeniu tzw. imprez plenerowych dla dużej ilości osób, byli uprawnieni do domagania się sprawdzenia legalności pozwolenia na budowę, skoro budynek z pomieszczenia przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości, do których niewątpliwie należą hałas i drgania.

H. W judykaturze zasadnie wskazywano, że nie można uznać, że zachowanie odległości dla danego rodzaju obiektu, unormowanych w przepisach określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz ustalenie, że będą zachowanie normy hałasu, automatycznie przesądza o tym, że oddziaływanie obiektu nie wykracza poza obszar nieruchomości inwestora, a w konsekwencji prowadzi do uznania że nieruchomość sąsiednia nie znajduje się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji. Przez ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć także utrudnienia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 r., II OSK 1899/13, LEX nr 1481894). Z tego względu stwierdzenia organu odwoławczego w zaskarżonej decyzji odnośnie braku przesłaniania projektowanego obiektu amfiteatru budynku skarżących, odpowiedniego



Sygn. akt II OSK 66/17

zaprojektowania odprowadzenia wód opadowych (notabene kwestionowane przez skarżących wobec faktu podniesienia poziomu terenu), braku pozbawienia skarżących dostępu do szeroko rozumianych mediów, nie muszą prowadzić do tak jednoznacznego wniosku, który został w tej decyzji zaprezentowany, skoro pominięto konkretne parametry i przeznaczenie planowanej inwestycji – amfiteatr na ponad 140 osób z przeznaczeniem na plenerowe imprezy. Równie przekonujące są te stwierdzenia judykatury, w których wskazuje się, że przepisy uPb nie wykluczają powiązania kwestii oddziaływania obiektu budowlanego z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednią nieruchomość oraz z naruszeniem przysługującym właścicielowi prawa własności nieruchomości. Nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności na sąsiedniej nieruchomości, przy czym eksponuje się konieczność uwzględnienia konkretnych parametrów planowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2015 r., II OSK 1504/13, LEX nr 1655968).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że jeżeli jakikolwiek przepis prawa podmiotowego wiąże sposób zagospodarowania działki sąsiedniej z faktem powstania obiektu na działce inwestora, to wówczas właściciel tejże działki ma prawo żądać sprawdzenia przez organ, czy zamierzona inwestycja ograniczy jego prawo do zgodnego z prawem zagospodarowania działki będącej jego własnością. Oznacza to nałożenie na organy administracji obowiązku ustalenia i oceny okoliczności związanych z tym, czy konkretny przepis prawa nie wprowadza ograniczeń w zagospodarowaniu jakiegokolwiek innej nieruchomości w związku z realizacją inwestycji objętej pozwoleniem na budowę. Ustalenie przez organ okoliczności, które - na gruncie konkretnej normy prawa materialnego - mogłyby stanowić ograniczenie w możliwości zagospodarowania jakiegokolwiek innej nieruchomości powinno skutkować objęciem właściciela, wieczystego użytkownika bądź zarządcy takiej nieruchomości zakresem podmiotowym postępowania (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2012 r., II OSK 911/11, z dnia 1 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 282/12, z dnia 24 czerwca 2015 r., II OSK 2209/14, orzeczenia.nsa.gov.pl).

I. Ocena przymiotu stron postępowania u skarżących –

\_\_\_\_\_, wymagała odniesienia się do indywidualnych parametrów inwestycji, w tym przewidzianych w projekcie budowlanym rozwiązań. Przyłączyć wypadnie się do tych wypowiedzi judykatury, w których eksponuje się, iż ocena wpływu konkretnej inwestycji na otoczenie obejmuje cały szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na nieruchomości znajdujące się w otoczeniu tego obiektu i nie

Sygn. akt II OSK 66/17

może ograniczać się do kwestii zachowania warunków technicznych w zakresie usytuowania obiektu na działce (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2011 r., II OSK 1182/10, LEX nr 1083569). Przy dokonywaniu takiej oceny należy brać pod uwagę indywidualne cechy projektowanego obiektu i sposób zagospodarowania terenu otaczającego działkę inwestora.

Wbrew wywodom skarżącego kasacyjnie organu, za trafne co do reguły wypadnie uznać spostrzeżenie sądu wojewódzkiego, w aspekcie podnoszonych przez skarżących zarzutów zagrożenia hałasem wynikającym z przewidzianych w amfiteatrze imprez masowych z nagłośnieniem i innym źródłem hałasu, iż organ II instancji nie dokonał sprawdzenia czy w przypadku kwestionowanej inwestycji zostały zachowane przewidziane w rozp. MI z 2002 normy ochrony przed hałasem. WSA w Warszawie wskazywał, że normy takie są w powoływanym akcie zawarte wielokrotnie, w kwestionowanym skargą kasacyjną wyroku wskazano na przepisy § 11 ust. 2 pkt 2, § 180 pkt 3, ale „zwłaszcza § 323 i nast.”.

Zwalczając te wywody sądu *a quo* GINB powołuje się na tezy zaczerpnięte z motywów wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2296/10 (LEX nr 1145581), wedle którego przepis § 11 ust. 1 rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) statuuje ogólny zakaz wznoszenia budynków mieszkalnych przeznaczonych na pobyt ludzi poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości wynikających z przepisów odrębnych. Przepis ten jest normą ogólną i ma zastosowanie w przypadku istnienia przepisów szczególnych, określających - w uproszczeniu - normy dla danych uciążliwości. W wyroku tym wskazano ponadto, że „Przepisy § 11 ust. 1 jak i § 11 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej, z której można wywieść indywidualny interes prawny, konieczny dla uznania danej osoby za stronę. Niezbędne jest wskazanie przepisu szczególnego”. GINB powołał niezbyt dokładnie pogląd prezentowany w powyższym orzeczeniu, skoro przywołał w skardze kasacyjnej przepis „§ 11 ust. 2” rozp. MI z 2002, nie zaś, jak w przywoływanym wyroku „§ 11 ust. 2 pkt 3” rozp. MI z 2002, gdzie mowa jest o uciążliwościach w postaci „zanieczyszczenia powietrza”. Skarżący kasacyjnie organ nie dostrzegł także, że wyrok II OSK 2296/10 zapadł na tle oceny legalności orzeczeń podjętych w postępowaniu nieważnościowym, których przedmiotem była decyzja o pozwoleniu na budowę płyty obornikowej, zbiornika na płynne odchody zwierzęce oraz silosu na kiszonkę, zaś wypowiadający powyższe tezy Naczelny Sąd Administracyjny – analizując przymiot strony postępowania – koncentrował się na kwestii braku norm określających



Sygn. akt II OSK 66/17

maksymalne poziomy uciążliwości zapachowych, nie zaś hałasowych. Już tylko ta okoliczność podaje w wątpliwość skuteczność takiej argumentacji skarżącego kasacyjnie organu. Wprawdzie sąd wojewódzki tego nie eksponował, ale nie sposób nie zauważyć, że istnieją w prawie administracyjnym przepisy szczególne, określające dopuszczalne poziomy hałasu, jest to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (w dacie podejmowania źródłowej decyzji Dz. U. z 2007 r., Nr 120, poz. 826 ze zm.).

Nie mogły odnieść skutku zatem te zarzuty skargi kasacyjnej, które koncentrowały się na niewłaściwym zastosowaniu § 11 ust. 2 pkt 2 rozp. MI z 2002, skoro z przepisu tego wynika, że do uciążliwości określonych w przepisach odrębnych, a poza zasięgiem których powinien być wznoszony budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi (§ 11 § 1 rozp. MI z 2002), zalicza się „hałas i drgania (wibracje)”. Trafnie także wskazał WSA w Warszawie na przepisy zawarte w § 323 rozp. MI z 2002 w aspekcie obowiązku takiego wykonania budynku, który będzie chronił jego użytkowników przed hałasem zewnętrznym. Z § 323 ust. 1 rozp. MI z 2002 wynika, że budynek i urządzenia z nim związane powinny być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby poziom hałasu, na który będą narażeni użytkownicy lub ludzie znajdujący się w ich sąsiedztwie, nie stanowił zagrożenia dla ich zdrowia, a także umożliwiał im pracę, odpoczynek i sen w zadowalających warunkach, zaś z § 323 ust. 2 pkt 1 rozp. MI z 2002 wynika nakaz chronienia pomieszczeń m. in. w budynkach zamieszkania zbiorowego (czyli m. in. w hotelach – por. § 3 pkt 5 rozp. MI z 2002 – uwaga Sądu) przed hałasem zewnętrznym przenikającym do pomieszczenia spoza budynku.

Nie da się – w ocenie Sądu – *a priori* przyjąć, że amfiteatr zaprojektowany na możliwość skorzystania z niego przez dużą grupę osób, przy zapewnieniu co najmniej 140 miejsc siedzących, i z założenia przeznaczony na imprezy tzw. plenerowe, nie będzie generować tego rodzaju uciążliwości, które z kolei wprowadzać będą na działce bezpośrednio sąsiadującej z takim obiektem, gdzie zlokalizowany jest budynek, w którym skarżący świadczą usługi m. in. hotelowe, określone ograniczenia w jego zagospodarowaniu. Z projektu budowlanego wynika jedynie, że jego autor uznał, że „projektowany teren nie będzie miał negatywnego wpływu na środowisko oraz higienę i zdrowie użytkowników i ich otoczenia” (s. 17 projektu). Kwestia ta pozostała poza uwagą organu odwoławczego. Te okoliczności prowadzą zatem do wniosku, że stanowisko zajęte przez sąd pierwszej instancji w wyroku VII SA/Wa 2776/15 w tym aspekcie, w jakim sąd wojewódzki uznał za konieczne zbadanie zachowania norm ochrony przed hałasem w kontekście udzielenia pozwolenia na budowę amfiteatru na

Sygn. akt II OSK 66/17

działce bezpośrednio sąsiadującej z nieruchomością skarżących uznać należy za prawidłowe.

J. WSA w Warszawie prezentując powyżej wyłuszczone stanowisko (jak w pkt. I niniejszego uzasadnienia) nie ustrzegł się jednak błędów, które trafnie skarżący kasacyjnie organ wypunktowuje. Zasadny jest zarzut kasacyjny niewłaściwego zastosowania art. 28 K.p.a. w zw. z § 180 pkt 3 oraz § 326 ust. 4 pkt 4 lit. c rozp. MI z 2002. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do wymogów, jakim powinny odpowiadać instalacje i urządzenia energetyczne w zakresie ochrony przed emisją drgań i hałasu powyżej dopuszczalnego poziomu oraz przed szkodliwym oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, zaś przepis § 326 ust. 4 pkt 4 lit. c rozp. MI z 2002 odnosi się do budynku mieszkalnego wielorodzinnego, budynek usługowy skarżących zaś do tej kategorii nie należy. Oczywiście błędne jest stanowisko sądu wojewódzkiego w tej części uzasadnienia wyroku, w której zwrócono uwagę na „argumentacyjną słabość” powołania się przez organ II instancji na wyrok II OSK 12/08 (s. 9 uzasadnienia skarżonego wyroku). Na ten wyrok GINB w zaskarżonej decyzji nie powoływał się, przeto podniesienie takiej kwestii w zaskarżonym wyroku było zupełnie chybione.

K. W konsekwencji powyższych wywodów, skoro – jak to w pkt D niniejszego uzasadnienia wskazano – raz jeszcze wypadnie stwierdzić, iż zaskarżony wyrok, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiadał prawu, nie mogły zatem odnieść skutku zarzuty naruszenia przepisów procesowych, ujęte w pkt 2) skargi kasacyjnej.

L. Z tych względów i działając na podstawie art. 184 Ppsa oddalono skargę kasacyjną.



do umieszczenia w aktach podpis

*Renata Sapięcha*

*Renata Sapięcha*

sędziwa i sędziwa sądowy



	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> – 15 <sup>30</sup>	Pn.-Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86 Radom 48 368 99 08	22 553 78 21 22 553 78 22 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ VII

Dnia 8 listopada 2016 r.

Sygn. akt VII SA/Wa 2776/15

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

<b>URZĄD MIASTA I GMINY OGRODZIENIEC</b>	
wpł. dn.	14 -11- 2016
L. dz. ....	zał. ....
Podpis .....	

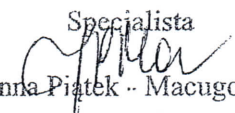
r.pr.Dariusz Ptaś  
Pełnomocnik Gmina Ogrodzieniec

ul. Plac Wolności 25  
42-440 Ogrodzieniec



### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 8 listopada 2016 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 23 września 2016 r. wraz z uzasadnieniem.

Specjalista  
  
Joanna Piątek - Macugowska



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 23 września 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

<b>Przewodniczący Sędzia WSA</b>	—	(spr.)
<b>Sędzia</b>	<b>WSA</b>	
<b>Sędzia</b>	<b>WSA</b>	
<b>Protokolant</b>		

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **23 września 2016 r.**  
sprawy ze skargi  
na decyzję **Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego**  
z dnia **7 października 2015 r.** znak **DOA/ORZ/7110/1046/15**  
w przedmiocie **umorzenia postępowania nieważnościowego**

**uchyla zaskarżoną decyzję**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
*Joanna Piątek*  
Joanna Piątek - Macugowska



## UZASADNIENIE

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, zwany dalej także „GINB”, decyzją z dnia 7 października 2015 r., znak: DOA/ORZ/7110/1046/15, po rozpatrzeniu odwołania gminy Ogrodzieniec, uchylił w całości zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, stwierdzając nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę oraz umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji został złożony przez \_\_\_\_\_ zwanych dalej także „skarżącymi”. Wniosek dotyczył decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., nr 821/2013, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę amfiteatru i rewitalizacji działek o numerach ewid. 3221/1, D-3220 (k.m. 14) przy Placu Piłsudskiego w Ogrodzieńcu, Województwo Śląskie.

Uchylając decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jednocześnie umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

Jak podstawę prawną wydania zaskarżonej decyzji GINB wskazano art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

**Zaskarżona decyzja została wydana w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.**

Starosta Zawierciański, zwany dalej „Starostą”, decyzją z dnia 12 września 2013 r., wydaną na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243; poz. 1626 ze zm., zwanej dalej także „pr.bud.”), oraz na podstawie art. 104 k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku gminy Ogrodzieniec o pozwolenie na budowę z dnia 18 lipca 2013 r., zatwierdził projekt budowlany i udzielił gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę polegającą na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu.

W powołanej decyzji Starosta stwierdził, że przedmiotowa inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta

Ogrodzieniec zatwierdzonym Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005r. (Dz.Urz.Woj.Śląskiego nr 131, poz. 3259 z dnia 8 listopada 2005 r.). Starosta potwierdził przy tym, że obszar oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr.bud., obejmuje tylko nieruchomości (działki): 3221/1, D-3220 (k.m.14) w Ogrodzieńcu.

W dniu 13 listopada 2014 r. skarżący, i złożyli do Wojewody Śląskiego wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego o pozwoleniu na budowę. We wniosku zarzucono Staroście niewywiązanie się z obowiązku zbadania kwestii zgodności zamierzeń inwestycyjnych Gminy Ogrodzieniec z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej także: „**m.p.z.p.**”, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 września 2005 r.

Po rozpatrzeniu wniosku skarżących, Wojewoda Śląski, działając jako organ pierwszej instancji, decyzją z dnia 1 lipca 2015 r., wydaną na podstawie art. 157 § 1 oraz art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 82 ust. 3 pr.bud., stwierdził nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. W uzasadnieniu swojej decyzji Wojewoda Śląski wskazał, że biorąc pod uwagę opis techniczny przedmiotowej inwestycji, postanowienia m.p.z.p. oraz treść art. 3 pkt 4 pr.bud., nie można podzielić zdania Starosty, że przedmiotowa inwestycja polegała wyłącznie na rehabilitacji posadzki placu oraz wyposażeniu terenu w obiekty małej architektury. Zdaniem organu pierwszej instancji podstawą do zakwalifikowania obiektu do małej architektury jest spełnienie warunku zawartego w pierwszym zdaniu powołanego powyżej art. 3 pkt 4 pr.bud., a mianowicie, że przez obiekt małej architektury należy rozumieć niewielki obiekt. Wojewoda Śląski dokonując oceny stanu faktycznego sprawy wskazał, że inwestycja obejmująca rewitalizację placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup> ze względu na jej żelbetową konstrukcję, gabaryty, głębokość posadowienia, jak również skalę robót, które należało wykonać, nie może zostać zaliczona do tej kategorii obiektów.

Od decyzji Wojewody Śląskiego odwołanie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, złożyła w dniu 30 lipca 2015 r. Gmina Ogrodzieniec. W odwołaniu organowi pierwszej instancji zarzucono naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię i zastosowanie w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 pr.bud. oraz art. 3 pkt 4 pr.bud. W zakresie przepisów postępowania decyzji organu pierwszej instancji zarzucono naruszenie art. 7 k.p.a. poprzez zaniechanie czynności zmierzających do



w obszarze oddziaływania inwestycji w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr.bud. Organ drugiej instancji odniósł się również do argumentów skarżących stwierdzając m.in., że źródłem interesu prawnego nie mogą być immisje pośrednie. Organ powołał się w tym aspekcie na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., (sygn. akt II OSK 12/08), w którym stwierdzono, że fakt „immisji pośrednich” z jednej nieruchomości na inną nie uzasadnia przyznania osobie dotkniętej tymi oddziaływaniami przymiotu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr.bud. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził zatem, że ze względu na brak przymiotu strony wnioskodawców (skarżących), merytoryczne zarzuty wobec decyzji Starosty Zawierciańskiego nie mogły zostać poddane ocenie w przedmiotowym postępowaniu. Z tego względu organ drugiej instancji w odpowiedzi na skargę uznał ją za bezzasadną i wniósł o jej oddalenie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Zadaniem Sądu jest, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.), dokonanie kontroli zaskarżonego aktu administracyjnego pod względem zgodności z prawem, czyli prawidłowości zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafności ich wykładni. Jednocześnie stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”) sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdza, że zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem przepisów prawa i jako taka podlega wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Sąd wziął pod uwagę przede wszystkim fakt, że postępowanie administracyjne toczy się w nadzwyczajnym trybie postępowania, a mianowicie na podstawie wniosku złożonego w dniu 13 listopada 2014 r. przez skarżących

o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego o udzieleniu pozwolenia na budowę. Zaskarżoną decyzją Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego umorzył postępowanie organu pierwszej instancji, powołując się na brak w przypadku skarżących przymiotu strony postępowania ze względu na przyjęcie przez Starostę, a następnie przez GINB, że nieruchomość należąca



do skarżących nie znajduje się w obszarze oddziaływania zaplanowanej i realizowanej inwestycji. Zdaniem organu drugiej instancji ograniczenie oddziaływania inwestycji wyłącznie do działek inwestycyjnych uzasadnia twierdzenie o niewykazaniu przez skarżących przymiotu strony na podstawie art. 28 ust. 2 pr.bud.

Powyższa interpretacja przepisów prawa przez organ drugiej instancji i ich zastosowanie w rozpatrywanej sprawie obarczone są istotnymi błędami. Po pierwsze, w postępowaniu nieważnościowym jako postępowaniu nadzwyczajnym o przymiocie strony rozstrzyga się na podstawie art. 28 k.p.a., a nie na podstawie mającego węższy zakres art. 28 ust. 2 pr.bud. ten ostatni przepis stosuje się tylko w postępowaniu zwykłym w sprawie pozwolenia na budowę, a nie w pozwoleniu o stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianym zakresie nie pozostawia co do tego wątpliwości (*vide*: wyrok NSA z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 2962/14, dostępny publicznie na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jeśli zatem podstawą rozstrzygania w przypadku o przymiocie strony ma być kryterium interesu prawnego, należało przyjąć znacznie szerszy zakres tego kryterium niż wynikał z ograniczenia się do testu pozostawania w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 ust. 20 pr.bud. Konsekwentnie, należało zbadać, czy argumenty wskazane przez \_\_\_\_\_ we wniosku o stwierdzenie nieważności nie uzasadniały przyznania im przymiotu strony postępowania.

Takiej analizy, spełniającej przy tym wymóg wnikliwości z art. 12 k.p.a. oraz uzasadnionej zgodnie ze standardami wskazanymi w art. 107 § 3 k.p.a., organ drugiej instancji nie przeprowadził. Organ rozważał bowiem stosowanie art. 28 k.p.a., ale powołując się na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego sprzed niemal dziesięciu lat (sygn. akt I OSK 1559/06 oraz II OSK 598/06) przyjął, że zarówno w sprawie o pozwolenie na budowę prowadzonej w zwykłym trybie, jak i w trybach nadzwyczajnych krąg podmiotów uznanych za stronę powinien być identycznie ustalony na podstawie art. 28 ust. 2 pr.bud., będącego normą szczególną w stosunku do art. 28 k.p.a.

Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie stosowania w postępowaniu nieważnościowym art. 28 k.p.a. oraz art. 28 ust. 2 pr.bud. nie było w pełni jednolite, organ drugiej instancji miał obowiązek



wszechstronnego wyjaśnienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego. Gmina twierdziła m.in., że organ pierwszej instancji nie uzasadnił w swojej decyzji, dlaczego sprzeczność pozwolenia na budowę z m.p.z.p. stanowiła przykład rażącego naruszenia prawa, co z kolei uzasadniało zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zdaniem odwołującej się gminy Ogrodzieniec organ pierwszej instancji nie wyjaśnił również, dlaczego w procesie wykładni niejasnych przepisów m.p.z.p. została pominięta treść § 13 pkt 4 m.p.z.p. dotycząca tego samego obszaru. Powołując się zatem na treść art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. gmina Ogrodzieniec wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody Śląskiego w całości i orzeczenie co do istoty sprawy.

Po rozpatrzeniu odwołania gminy Ogrodzieniec, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 7 października 2015 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego w całości i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji. GINB stwierdził, że z uwagi na fakt, że postępowanie zostało wszczęte na wniosek podmiotów nieposiadających przymiotu strony. Zdaniem organu drugiej instancji sam fakt, że skarżący są właścicielami działki nr ew. 3221/2 w miejscowości Ogrodzieniec sąsiadującej z terenem inwestycji, nie jest wystarczającą podstawą do uznania, iż podmiotowi takiemu przysługuje status strony postępowania dotyczącego decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku nieruchomości bezpośrednio graniczących z terenem, na którym planowana jest inwestycja, właściciel działki ma bowiem obowiązek wykazania istnienia własnego, obiektywnie uzasadnionego interesu prawnego. Stanowisko takie znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w doktrynie prawa administracyjnego. W ocenie GINB skarżący nie należą zatem do grupy podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 pr.bud., tj. nie są inwestorami bądź właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego przedsięwzięcia, w związku z czym, nie mogą z powyższego przepisu wywodzić przymiotu strony. Dokumentacja projektowa inwestycji nie przewiduje zmiany spływu wód powierzchniowych na nieruchomość należącą do skarżących, jak również nie pozbawia nieruchomości skarżących dostępu do drogi publicznej oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów. Zdaniem organu drugiej instancji bez wpływu na legitymację procesową skarżących pozostaje także ewentualna niezgodność spornego przedsięwzięcia z ustaleniami m.p.z.p.



Od decyzji organu drugiej instancji w dniu 4 listopada 2015 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyli skarżący, którzy zarzucili decyzji GINB naruszenie:

- 1) przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 pr.bud. poprzez odmowę uznania skarżących za stronę postępowania, pomimo że skarżący znajdowali się w obszarze oddziaływania obiektu. Kwalifikacja taka jest – zdaniem skarżących – zasadna, gdyż jako właściciele działki bezpośrednio sąsiadującej z terenem inwestycji, w tym amfiteatru, który ma być wykorzystywany do organizacji imprez masowych, będą narażeni na uciążliwe immisje: hałas i drgania;
- 2) przepisu prawa procesowego, tj. art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na umorzeniu w całości postępowania pierwszej instancji, w sytuacji, gdy skarżący posiadają przymiot strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę dla przedmiotowej inwestycji;
- 3) przepisu prawa procesowego, tj. art. 157 § 2 i art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 pr. bud., poprzez zaniechanie zbadania przez organ drugiej instancji zgodności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r. z ustaleniami m.p.z.p., co stanowi rażące naruszenie prawa, które GINB powinien wziąć pod uwagę również z urzędu.

W skardze wskazano m.in., że przedmiotowa inwestycja jest niezgodna z pkt. 104 m.p.z.p. przewidującym dla obszaru jej realizacji tereny urządzonej zieleni parkowej, a ponadto ustalającym na tym obszarze między innymi zakaz zabudowy, który w ocenie skarżących został naruszony przez uwzględnienie w projekcie budowlanym amfiteatru wraz ze schodami naziemnymi mającego stanowić zabudowę w rozumieniu powyższego postanowienia m.p.z.p. Dodatkowo, zdaniem skarżących, oddziaływanie nowego obiektu wskazanego w projekcie budowlanym uzasadnia z kolei ich interes prawny, a co za tym idzie również legitymację skarżących w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał stanowisko, według którego skarżący nie są stroną postępowania administracyjnego dotyczącego decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r. Analiza dokumentacji wskazuje, że działka nr ew. ... ; której właścicielami są skarżący, nie znajduje się



rozstrzygać o przymocie strony z uwzględnieniem wszystkich właściwych przesłanek. We wspomnianym orzecznictwie i w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że pojęcie strony postępowania administracyjnego w ujęciu obu wskazanych przepisów, ma dwie płaszczyzny: procesową, bo uzasadnia wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w określonej sprawie oraz materialnoprawną, bo wynika z przepisów prawa materialnego, które dotyczą określonych praw i obowiązków danego podmiotu. Istnienie interesu prawnego podmiotu żądającego wszczęcia postępowania musi być przez to ustalane na tle okoliczności faktycznych podnoszonych w pismach inicjujących postępowania, w tym przypadku we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty, oraz adekwatnych do tych okoliczności przepisów prawa materialnego. Oznacza to uzasadnienie dla przyjęcia rozszerzającej wykładni art. 28 ust. 2 pr.bud. (vide np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 97/16).

Dodatkowo, nauka prawa zwraca uwagę na ważną okoliczność praktyczną: „w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych panuje zgodność co do tego, że obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 pr.bud. (...) odnosi się nie tylko do podmiotów mających przymiot strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr.bud. Takie stanowisko przedstawił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 15 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1526/06 (LexPolonica nr 2216067), w którym wskazał, iż pewne uciążliwości, jakie może powodować budowa obiektu (przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu), których ewentualna możliwość występowania została przewidziana w raporcie oddziaływania na środowisko i w decyzji o pozwoleniu na budowę, nie powinny być utożsamiane z pojęciem obszaru oddziaływania obiektu, jeżeli są to zjawiska, których negatywnym skutkiem można zapobiec bez konieczności wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Tego typu uciążliwości powinny być brane pod uwagę w ramach poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich (tak również wyrok NSA z 20 października 2009 r., II OSK 1591/08, LexPolonica nr 2094127; wyrok WSA w Warszawie z 17 czerwca 2009 r., VII SA/Wa 561/09, Lex nr 564138).” (vide: A. Ostrowska, *Komentarz do art. 28*, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, autorzy: A. Despot-Mładanowicz [i inni], pod red. A. Glinieckiego, Wydanie 1., Warszawa 2012, s. 189; podkreślenie w tekście pochodzi od niniejszego Sądu).



Wniosek płynący z podniesionego rozumowania dla rozpatrywanej sprawy jest oczywisty: nawet jeśli za kryterium prawa do udziału w postępowaniu przyjmujemy pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu”, to należy je interpretować szeroko, jeśli istotne okoliczności faktyczne za tym przemawiają. Dotyczy to również osób żądających uznania, że przysługuje im przymiot strony postępowania. Jeśli bowiem NSA i wojewódzkie sądy administracyjne wskazują prawny obowiązek, w przypadku wykładni art. 28 ust. 2 pr.bud. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 9 pr.bud., poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, to na zasadzie *argumentum a fortiori* (jeśli wolno więcej, to wolno i mniej) należy przyjąć, że właściciel nieruchomości sąsiedniej znajdującej się w faktycznym obszarze oddziaływania obiektu budowlanego ma prawo żądać, aby jego interes był brany przez organ pod uwagę.

Tym samym organ drugiej instancji miał obowiązek zbadać i ocenić, czy pęknięcia ścian w nieruchomości skarżących stanowią wynik nieprawidłowo prowadzonych prac budowlanych, co wskazywałoby na możliwość prowadzenia postępowania o odszkodowanie przed sądem powszechnym właściwym dla spraw o odszkodowanie, czy też wskazane uszkodzenia są konsekwencją błędów projektu budowlanego. Stwierdzenie obowiązku zbadania takiej okoliczności nie przesądza o tym, czy uzasadnia ona zarzut nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego udzielającej pozwolenia na budowę. Brak uwzględnienia takiej okoliczności stanowi jednak o naruszeniu przepisów postępowania.

Po trzecie wreszcie, organ drugiej instancji miał obowiązek zbadać, czy projekt zagospodarowania działki, na której realizowana jest inwestycja wskazana w decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., pozostaje zgodny z przepisami prawa, w tym przepisami techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 pr.bud.). W przypadku kwestionowanej inwestycji skarżący wyraźnie podnosili zarzut zagrożenia immisjami pośrednimi, w szczególności hałasem wynikającym z przewidzianych w amfiteatrze imprez masowych związanych z nagłośnieniem i innymi źródłami hałasu. W tym zakresie organ drugiej instancji nie dokonał sprawdzenia, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2002 r.”). Organ wskazuje wprost, że przepisy te powinny być brane pod uwagę podnosząc m.in., że zgodnie z projektem budowlanym wody opadowe z terenu inwestycji



odprowadzone będą do projektowanego zbiornika szczelnego na wodę deszczową zlokalizowanego na terenie inwestycji, co spełnia wymogi § 29 rozporządzenia z 2002 r.

W przedstawionym stanie rzeczy organ drugiej instancji powinien sprawdzić, czy w przypadku kwestionowanej inwestycji zostały zastosowane przewidziane w rozporządzeniu z 2002 r. normy ochrony przed hałasem. Normy takie są w powoływanym akcie zawarte wielokrotnie (§ 11 ust. 2 pkt 2, § 180 pkt 3, ale zwłaszcza § 323 i nast.). W szczególności organ powinien zbadać, czy oddziaływanie przedmiotowego amfiteatru na nieruchomości sąsiednie pozostaje w zgodzie z § 326 ust. 4 pkt 4 lit. c) rozporządzenia z 2002 r. Przepis ten przewiduje bowiem, że lokalizowanie obiektów budowlanych prowadzących m.in. działalność rozrywkową dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach, pod warunkiem jednak zastosowania specjalnych zabezpieczeń przeciwdźwiękowych i przeciwdrganiowych, tak aby w najniekorzystniejszych warunkach ich użytkowania poziomy hałas i drgań przenikających do pomieszczeń chronionych nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w Polskiej Normie dotyczącej dopuszczalnego poziomu dźwięku w pomieszczeniach, zmierzonych zgodnie z Polską Normą dotyczącą metody pomiaru poziomu dźwięku w pomieszczeniach, oraz określonych w Polskiej Normie dotyczącej oceny wpływu drgań na ludzi w budynkach. Organ powinien zatem wziąć pod uwagę zarówno fakt, że źródłem immisji pośrednich może być amfiteatr, jak i okoliczność, że nieruchomość należąca do skarżących jest wykorzystywana jako hotel i restauracja.

Wskazując na potrzebę wnikliwego zbadania oraz wzięcia pod uwagę w ponownym postępowaniu okoliczności immisji polegającej na hałasie i drganiach, jakie mogą być generowane przez amfiteatr będący przedmiotem decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12 września 2013 r., Sąd zwraca uwagę na argumentacyjną słabość powołania się przez organ drugiej instancji na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., (sygn. akt II OSK 12/08). Wyrok ten dotyczył bowiem immisji polegających na oddziaływaniu zapachów (odorów). Kwestia ta jest w polskim prawie uregulowana odmiennie niż inne rodzaje immisji, a mówiąc wprost nie jest w pełni uregulowana. Dlatego też Sąd w niniejszej sprawie nie uwzględnił argumentu z autorytetu Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż zasada (*ratio decidendi*) sformułowana w wyroku z dnia 28 kwietnia 2009 r. odnosiła się do innego stanu faktycznego.

Podsumowując, Sąd stwierdził, że organ odwoławczy nie dostrzegł uchybień organu pierwszej instancji, wskazanych powyżej oraz samodzielnie nie przeprowadził postępowania i nie orzekł co do istoty sprawy. W tym zatem zakresie organ drugiej instancji naruszył art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. oraz w zw. z art. 7, 12 § 1, 77 oraz 107 § 3 k.p.a. Rozpoznając ponownie sprawę organ będzie musiał zebrać pełny materiał dowodowy z uwzględnieniem uwag i braków wskazanych powyżej i poddać go analizie, ta zaś winna znaleźć odzwierciedlenie w szczegółowym i rzetelnym uzasadnieniu sporządzonym zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a.

Ujawnione naruszenie przepisów prawa procesowego miało istotny wpływ na wynik sprawy, w tym na rozstrzygnięcie o kwestii materialnoprawnej przynależności przysługującego skarżącemu. Musiało prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji, wobec czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 punkt 1 lit. a. i lit. c) p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale własnoręcznie podpisany

Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
*Joanna Piatek*  
Joanna Piatek - Macugowska





**GŁÓWNY INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO**

Warszawa, dnia 7 października 2015 r.

DOA/ORZ/7110/1046/15  
KKR

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania Gminy Ogrodzieniec reprezentowanej przez \_\_\_\_\_ od decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, stwierdzającej, po wszczęciu postępowania na wniosek \_\_\_\_\_, nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m. 14) położonych w Ogrodzieńcu,

**uchylam zaskarżoną decyzję organu wojewódzkiego w całości i umarzam postępowanie organu pierwszej instancji.**

**UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014, Wojewoda Śląski, po wszczęciu postępowania na wniosek \_\_\_\_\_, stwierdził nieważność decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m. 14) położonych w Ogrodzieńcu.

Od ww. decyzji organu wojewódzkiego Gmina Ogrodzieniec złożyła odwołanie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Po rozpatrzeniu powyższego odwołania i przeanalizowaniu akt sprawy, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zajął następujące stanowisko.

Zgodnie z brzmieniem art. 157 § 2 Kpa, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Z kolei stosownie do treści art. 28 Kpa, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Pojęcie interesu prawnego, na którym oparta jest legitymacja procesowa strony w postępowaniu administracyjnym, należy ustalić według norm prawa materialnego, natomiast mieć interes prawny oznacza tyle, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu w związku z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1559/06). Interes prawny pojawia się wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 1998r., sygn. akt IV SA 2164/97). Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, czyli sytuację, w której podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji.

Należy dodać, że jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 598/06, sprawy o stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę są prowadzone tylko w nadzwyczajnych trybach postępowań administracyjnych, jednakże nie zmienia to ich zasadniczego przedmiotu, czyli problemu udzielenia pozwolenia na budowę. Zarówno zatem w sprawie o takie pozwolenie prowadzone w zwykłym trybie, jak i w trybach nadzwyczajnych krąg podmiotów uznanych za stronę powinien być identycznie ustalony na podstawie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, będącego normą szczególną w stosunku do art. 28 Kpa.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania przedmiotowego obiektu budowlanego. Przez obszar oddziaływania obiektu, zgodnie z przepisem art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane, należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu.

Z akt sprawy wynika, że \_\_\_\_\_ brali udziału w postępowaniu zakończonym ww. decyzją organu stopnia podstawowego. Z uwagi jednak na fakt, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest nowym postępowaniem w sprawie, obowiązkiem organu jest na nowo ustalić krąg jego stron. Ustalenie kręgu osób mających interes prawny następuje zawsze



w konkretnej sprawie. W tym miejscu należy wskazać, że z dokumentów organu wojewódzkiego nie wynika, żeby Wojewoda Śląski zbadał posiadanie przez

przymiotu strony w przedmiotowej sprawie. W szczególności w aktach sprawy organu wojewódzkiego brak jest dokumentów potwierdzających tytuł prawny skarżących do działki nr ew. 3221/2.

Mając na uwadze powyższe Główny Urząd Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 26 sierpnia 2015 r. wezwał i do wykazania interesu prawnego legitymującego ich do udziału w przedmiotowym postępowaniu.

Podkreślić należy, że to na podmiocie żądającym podjęcia postępowania nieważnościowego spoczywa ciężar wykazania, że ma on legitymację materialno-prawną w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego (wyrok NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1572/09). Nawet w przypadku nieruchomości bezpośrednio graniczących z terenem, na którym planowana jest inwestycja, właściciel działki ma obowiązek wykazania istnienia własnego, obiektywnie uzasadnionego interesu prawnego (por. wyr. WSA w Łodzi z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 1022/10).

Swoj interes prawny w niniejszej sprawie wywodzą z tytułu własności działki nr ew. 3221/2 w miejscowości Ogrodzieniec, sąsiadującej z terenem inwestycji. Powyższe znajduje potwierdzenie w Księdze Wieczystej nr

Analiza dokumentacji projektowej wykazała, iż sporne przedsięwzięcie polega na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m, 14) położonych w Ogrodzieńcu. Teren inwestycji zlokalizowany jest przy skrzyżowaniu ul. Kościuszki i Olkuskiej. Od strony południowej i wschodniej, teren obejmuje część działki drogowej D-3220. Od strony północnej teren graniczy z działką nr 3221/2 stanowiącą własność

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa sądowo-administracyjnego (zob. WSA w Warszawie z dnia 30 września 2010 r., sygn. Akt VII SA/Wa 588/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa.940/09;), jak i poglądem nauki prawa (zob. J. Dęssoulavy-Śliwiński [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 326), sam fakt, iż dany podmiot jest właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością inwestycyjną nie jest wystarczającą podstawą do uznania, iż podmiotowi takiemu przysługuje status strony postępowania dotyczącego decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wnioskodawcy nie są żadnymi z podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, tj. inwestorami bądź właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub zarządcami nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego przedsięwzięcia w związku z czym nie mogą przymiotu strony wywodzić z tego przepisu. W ocenie GUNB brak jest przepisów prawa materialnego w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, które by w związku z przedmiotową



inwestycją wprowadzały ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości należącej do wnioskodawców. Podkreślić należy, że skarżący również takich przepisów nie wskazali.

Ponadto wyjaśnić należy, że bez wpływu na legitymację procesową skarżących pozostaje ewentualna niezgodność spornego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że tego typu uchybienie – jeśli nawet miałoby miejsce na gruncie przedmiotowej sprawy – w najmniejszym nawet stopniu nie ogranicza strony skarżącej w możliwości zagospodarowania należącej do skarżących działki o nr ew. 3221/2, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Jednocześnie odnosząc się do przedłożonej przez 1 \_\_\_\_\_ ekspertyzy stanu technicznego i oceny przydatności do użytkowania wskazać należy, że dotyczy ona etapu realizacji spornej inwestycji, w związku z czym również nie ma wpływu na legitymację procesową do udziału w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB.

Oprócz powyższego, wskazać należy, że dokumentacja projektowa nie przewiduje zmiany spływu wód powierzchniowych na nieruchomość należącą do Państwa Marzanny i Stanisława Jagła (przepis § 29 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Jak wynika z projektu budowlanego (str. 16, tom I) wody opadowe z terenu inwestycji odprowadzone będą do projektowanego zbiornika szczelnego na wodę deszczową zlokalizowanego na terenie inwestycji. Ponadto wskazać należy, że przedmiotowa inwestycja nie pozbawia nieruchomości wnioskodawców dostępu do drogi publicznej (do budynku na działce sąsiedniej istnieje wjazd z drogi D-3220) oraz dostępu do szeroko rozumianych mediów (woda, ciepło, prąd, telekomunikacja).

Przedmiotowa inwestycja nie niesie ze sobą ograniczeń związanych z przesłanianiem obiektów na działce o nr ew. 3221/2. Powyższą kwestię normuje wyczerpująco przepis § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm). Stosownie do § 13 ust. 1 pkt „1a” ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń, co uznaje się za spełnione, jeżeli między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż wysokość przesłaniania – dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m. Wskazać należy, że poziom terenu na działce nr ew. 3221/2 wynosi około 406 m n.p.m. natomiast wysokość zaprojektowanego wzdłuż granicy z tą działką muru sięga poziomu 408,30 m n.p.m. (zob. mapa do celów projektowych, projekt budowlany tom II, s. 3, przekrój B-B – projekt budowlany tom I, s. 41). Mając na uwadze, że



projektowany mur znajduje się w odległości 4,25 m od budynku na działce nr ew. 3221/2 (zob. projekt zagospodarowania terenu) oraz fakt, że obowiązujące przepisy wymagają zachowania odległości 4 m od granicy dla ścian z otworami okiennymi, przedmiotowa inwestycja nie ogranicza w sposób sprzeczny z przepisami prawa dostępu naturalnego światła do pomieszczeń w budynku na działce nr ew. 3221/2, a także nie wpływa na możliwość jej zagospodarowania zgodnie z przepisami prawa.

Mając na uwadze powyższe należało uchylić decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 w całości i umorzyć postępowanie organu I instancji, z uwagi na fakt, że zostało wszczęte na wniosek podmiotów nieposiadających przynależności strony.

**Z przytoczonych względów orzeczono jak w sentencji.**

Decyzja niniejsza jest ostateczna. Strona może ją zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, 00-926 Warszawa, ul. Krucza 38/42.

z upoważnienia  
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO  
DYREKTOR DEPARTAMENTU ORZECZNICTWA  
ADMINISTRACJI ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANEJ  
*D. Sliwińska*  
Dorota Sliwińska

**Otrzymują:**

1. F
2. I
3. Gmina Ogrodzieniec – reprezentowana przez r.
4. a.a.

**Do wiadomości:**

1. Starostwo Powiatowe w Zawierciu, ul. Sienkiewicza 34, 42-400 Zawiercie;
2. PINB w Zawierciu, ul. Krzywa 3, 42-400 Zawiercie;
3. Śląski Urząd Wojewódzki, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice;
4. Sekretariat.



WOJEWODA ŚLĄSKI

Częstochowa, dnia 2015-07-01

IFXIV.7840.3.19.2014

URZĄD MIASTA I GMINY OGRODZIEŃC	
wpl. dn.	13. 07. 2015
L.dz.	zaf.
Podpis	

AP/ID

### DECYZJA

Na podstawie art. 157 § 1 oraz art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.)

#### po rozpatrzeniu

wniosku \_\_\_\_\_ z dnia 13.11.2014 r. o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ewid. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu, Pl. Piłsudskiego

**stwierdzam nieważność decyzji  
Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r.,  
Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB.**

### UZASADNIENIE

Starosta Zawierciański, decyzją z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB, zatwierdził projekt budowlany i udzielił Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ewid. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodzieńcu, Pl. Piłsudskiego.

Wnioskiem z dnia 13.11.2014 r. \_\_\_\_\_ wystąpili do Wojewody Śląskiego o stwierdzenie nieważności ww. decyzji o pozwoleniu na budowę wskazując, iż przy jej wydaniu doszło do rażącego naruszenia przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane (niezgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego).

Pismem z dnia 21.04.2015 r., znak: IFXIV.7840.3.19.2014 Wojewoda Śląski zawiadomił strony o wszczęciu na wniosek \_\_\_\_\_ postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, informując jednocześnie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz możliwości składania wyjaśnień i wniosków.

W następstwie powyższego zawiadomienia, w dniu 06.05.2015 r. z aktami sprawy zapoznali się \_\_\_\_\_ załączając jednocześnie dokumentację pn.: „*Ekspertyza stanu technicznego i ocena przydatności do użytkowania. Budynek restauracji wraz z pokojami gościnnymi, Ogrodzieniec, Plac Piłsudskiego 17*”, sporządzoną przez Pana \_\_\_\_\_ w listopadzie 2014 r., zgodnie z którą zły stan techniczny tynków zewnętrznych budynku Skarżących (pęknięcia i zarysowania) wprost wynika z wykonywanych przez Inwestora robót budowlanych związanych z rewitalizacją Placu Piłsudskiego prowadzonych na przełomie października i listopada 2014 roku. Prace ziemne prowadzone w gruncie – w skale wapiennej litej – w bliskiej odległości od budynku Skarżących miały wpływ na przenoszenie się drgań /bloki skalne były kute i odszpane/. Ponadto zauważono, że w przyszłości mogą pojawić się kolejne pęknięcia lub



rysy z uwagi na usunięcie skarpy, która zabezpieczała budynek Skarżących (jego konstrukcję) przed przemieszczaniami poziomymi i ewentualnym osunięciem terenu wokół budynku

W dniu 08.05.2015 r. z aktami sprawy oraz z ww. ekspertyzą stanu technicznego zapoznał się Inwestor, a następnie w piśmie z dnia 11.05.2015 r. (data wpływu: 13.05.2015 r.) stwierdził, że przedmiotowa inwestycja posiada wszystkie wymagane prawem opinie, uzgodnienia i pozwolenia. Do powyższego pisma Inwestor dołączył kserokopię decyzji PINB w Zawierciu z dnia 01.10.2014 r., Nr 181/2014, znak: PINB.771.9.1932.z.14AP udzielającej pozwolenia na częściowe użytkowanie przedmiotowej inwestycji – I etap budowy oraz kserokopię decyzji PINB w Zawierciu z dnia 16.01.2015 r., Nr 22/2015, znak: PINB.771.4.3025.z.14.AP udzielającej pozwolenia na użytkowanie ww. inwestycji obejmującej II etap.

Przy piśmie z dnia 11.05.2015 r. (data wpływu: 18.05.2015 r.), dodatkowe wyjaśnienia do powyższej sprawy złożyli Wnioskodawcy, wskazując, że amfiteatr realizowany na podstawie badanej decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest obiektem małej architektury, lecz budowlą, co pozostaje w sprzeczności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślili, również, że „Budowla w postaci amfiteatru jak również wykonania schodów nadziemnych, pokonując sporą różnicę terenów, spowodowało wykonanie bardzo głębokich wykopów, wykonanie solidnej konstrukcji oporowej, która nic nie ma wspólnego z obiektem małej architektury, a nadto utwardzonymi ścieżkami dla pieszych”.

**Po rozpatrzeniu przedmiotowego odwołania oraz dokonaniu analizy akt przedmiotowej sprawy tuł. organ stwierdza, co następuje.**

Na wstępie wyjaśnić należy, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest nadzwyczajnym środkiem jej wzruszenia. Instytucja ta jest sprzeczna z ogólną zasadą trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 Kpa.

Możliwość eliminacji z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji, skłoniła ustawodawcę do ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności jedynie do decyzji obarczonych najcięższymi wadami prawnymi, wyczerpująco wyliczonymi w art. 156 § 1 Kpa. Właściwy organ orzeka więc o stwierdzeniu nieważności badanej decyzji tylko wtedy, jeżeli równocześnie stwierdzi, że wystąpiła w sposób niewątpliwy przynajmniej jedna z podstaw stwierdzenia nieważności, o których mowa w art. 156 § 1 Kpa oraz w przypadku, gdy nie zachodzi żadna z negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności, a więc nie upłynął termin dopuszczalności stwierdzenia nieważności badanej decyzji, ani też decyzja nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych.

Wskazać należy, że stwierdzenie nieważności decyzji z przyczyn rażącego naruszenia prawa może mieć miejsce wówczas, gdy organ ustali, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, które miało charakter rażący. Chodzi tu więc z reguły o przypadki, gdy rozstrzygnięcie podjęte zostało wbrew wyraźnemu nakazowi lub zakazowi przewidzianemu w danym przepisie prawa, gdy wbrew wszelkim przesłankom przepisu prawa nadano uprawnienie lub go odmówiono, albo też gdy wbrew tym przesłankom obarczono stronę obowiązkiem czy uchylono obowiązek. Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą. Stwierdzenie nieważności decyzji z tego powodu powinno zatem dotyczyć tylko przypadków ewidentnego bezprawia, którego nikt nie może tolerować ani usprawiedliwiać. Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, stanowi takie naruszenie przepisów, które ma charakter oczywisty i jednocześnie ze względu na skutki gospodarcze lub społeczne nie jest możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządnego państwa.

Mając na względzie powyższe oraz zgromadzony w przedmiotowej sprawie materiał dowodowy stwierdzić należy, że badana decyzja Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB jest obciążona wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, obligującą organ do stwierdzenia jej nieważności.

Wyjaśnić należy, że zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę leży w kompetencji organów architektoniczno-budowlanych. Projekt budowlany złożony organowi architektoniczno-budowlanemu do zatwierdzenia i wydania pozwolenia na budowę podlega kontroli



przez ten organ w zakresie wskazanym przez art. 35 oraz art. 20 ust. 2 i 4 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 09.08.2007 r., sygn. akt II OSK 1184/06).

Stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26.09.2005 r. (Dz. U. Woj. Śl. z 2005 r., Nr 131, poz. 3259), wynika, że działka nr 3221/1, objęta wnioskiem o pozwolenie na budowę, położona jest na terenie oznaczonym w ww. planie symbolem C4 ZP, tj. teren urządzonej zieleni parkowej, dla którego zgodnie z § 16 ust. 102 ww. uchwały:

- 1) sieci uzbrojenia podziemnego i nadziemnego należy prowadzić skrajem terenu, zgodnie z obowiązującymi przepisami i normami;
- 2) uzupełniające nasadzenia zieleni w granicach terenu należy wprowadzać w sposób nie naruszający istniejących wartości środowiska przyrodniczego;
- 3) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, urządzeń zabawowych dla dzieci, ~~wytężanie utwardzonych ścieżek dla pieszych, plenerowych obiektów handlowych na~~ potrzeby imprez masowych;
- 4) ustala się zakaz zabudowy;
- 5) dopuszcza się likwidację istniejących budynków;
- 6) **nakazuje się rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w obiekty małej architektury.**

Natomiast przez pojęcie obiekt małej architektury, w myśl przepisu art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Jak wynika z dokumentacji projektowej przedmiotowa inwestycja obejmuje rewitalizację Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup>. Przedmiotowy amfiteatr zaprojektowano w północno-wschodnim narożniku, tj. od północnej strony w granicy z działką o długościach boków wynoszących: 24,48 m od strony działki nr D-1368 (droga) i 17,17 m od strony działki nr 3221/2 (działki Wnioskodawców). W skład projektowanego amfiteatru wchodzi: trybuna mieszcząca około 140 osób, ściany oporowe i schody zewnętrzne.

Trybuna to konstrukcja żelbetowa, posadowiona bezpośrednio na gruncie. Fundamenty trybuny zaprojektowano jako żelbetowe o wys. 35 cm i szer. 40 cm, posadowione na zmiennej głębokości od poz. -1,10 m p.p."zero" obiektu do -0,25 m p.p."zero" obiektu. Ściany fundamentowe zostały zaprojektowane jako żelbetowe o gr. 20 cm i 25 cm. Płytę skośną trybun zaprojektowano jako płytę żelbetową dwukierunkowo zbrojoną o gr. 20 cm i 15 cm.

Ściany oporowe zaprojektowano jako ścianę oporową masywną o konstrukcji żelbetowej monolitycznej o szer. 50 cm. Ściany posadowione są na zmiennej głębokości od poz. -2,35 m p.p."zero" obiektu do poz. -0,25 m p.p."zero" obiektu. Natomiast dla pokonania różnic wysokości zaprojektowano schody zewnętrzne (terenowe) o konstrukcji żelbetowej monolitycznej ze ścianami fundamentowymi o gr. 20 cm.

Mając na uwadze powyższy opis techniczny konstrukcji przedmiotowej inwestycji oraz biorąc pod uwagę treść art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, tut. organ nie może podzielić zdania organu I instancji, aby przedmiotowa inwestycja, stosownie do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiła wyłącznie rehabilitację posadzki placu oraz wyposażenie terenu w obiekty małej architektury. Zauważyć należy bowiem, że aby móc dany obiekt zakwalifikować jako obiekt małej architektury nie wystarczy stwierdzić, że dany obiekt mieści się w katalogu obiektów zawartym w przepisie art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego. Podstawową



do zakwalifikowania obiektu do małej architektury jest spełnienie warunku zawartego w pierwszym zdaniu tego przepisu, tj. przez obiekt małej architektury należy rozumieć niewielki obiekt. Jednakże ocena, że obiekt jest "niewielki" nie polega tylko na stwierdzeniu jego bezwzględnych wymiarów (wysokości, szerokości, długości), ale wymaga odniesienia wielkości planowanego obiektu do jego usytuowania w konkretnej przestrzeni. Nie bez znaczenia będzie porównanie wysokości otaczających budowli oraz zasięgu terenu, na którym ma być posadowiona inwestycja, jak również rodzaj przyjętej konstrukcji (konstrukcja ciężka, betonowa, czy lekka, ażurowa). Stąd też, definicja "obektu małej architektury" zamieszczona w art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego nie jest ścisła i precyzyjna, albowiem wskazanie przez ustawodawcę konkretnych wymiarów "obektu małej architektury" w miejsce określenia "niewielkiego obiektu" nie mogłoby znaleźć zastosowania powszechnego. Nieprecyzyjna definicja "obektu małej architektury" powoduje to, że należy ją interpretować indywidualnie do danego stanu faktycznego sprawy. (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20.07.2006 r., sygn. akt II SA/Bk 213/06)

Przenosząc zatem powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, tut. organ doszedł do przekonania, iż rację mają Wnioskodawcy, że przedmiotowa inwestycja obejmująca rewitalizację Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru o powierzchni 255 m<sup>2</sup> (wymiary: 24,48 m × 17,17 m), już chociażby ze względu na jej żelbetową konstrukcję, gabaryty oraz głębokość posadowienia nie może zostać zaliczona do obiektów małej architektury. Skalę robót jaką należało wykonać przy budowie ww. inwestycji ilustrują dołączone do wniosku zdjęcia wykonane przez \_\_\_\_\_, z których, podobnie jak z wniosków zawartych w ekspertyzie stanu technicznego budynku Skarżących, wynika, że roboty te były wykonywane na dużych głębokościach przy użyciu ciężkiego sprzętu i wymagających zastosowania wytrzymałych materiałów budowlanych.

W świetle przedstawionego powyżej stanu faktycznego i prawnego należy stwierdzić, że decyzja Starosty Zawierciańskiego z dnia 12.09.2013 r., Nr 821/2013, znak: A.6740.00713.2013.AB zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca Gminie Ogrodzieniec pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rewitalizacji Placu Piłsudskiego wraz z budową amfiteatru jest obarczona wadą rażącego naruszenia przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, obligującą organ do stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

Dokonując analizy inkryminowanej decyzji pod względem pozostałych przesłanek wymienionych enumeratywnie w art. 156 Kpa. organ tutejszy nie stwierdził by w przedmiotowym przypadku miały miejsce naruszenia prawa ujęte w tych przesłankach. Tym niemniej naruszenie powyżej opisane jest wystarczającą przesłanką do podjęcia niniejszego orzeczenia.

**Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.**

#### POUCZENIE

Na niniejszą decyzję przysługuje stronom postępowania prawo złożenia odwołania do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego – Śląski Urząd Wojewódzki, Wydział Infrastruktury, ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji (art. 127 § 1 art. 127 § 2 oraz art. 129 § 2 Kpa).

#### Otrzymują:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. Gmina Ogrodzieniec, Plac Wolności 25, 42-440 Ogrodzieniec
4. Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych,  
ul. Myśliwska 5, 40-016 Katowice

#### Do wiadomości:

5. Starosta Zawierciański, ul. Sienkiewicza 34, 42-400 Zawiercie
6. PINB w Zawierciu, ul. Krzywa 3, 42-400 Zawiercie
7. a/a JJ



Wojewody Śląskiego  
Bożena Goldamer-Kapala  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury



**STAROSTA ZAWIERCIAŃSKI**

42-400 Zawiercie ul.Sienkiewicza 34

Niniejsza decyzja jest ostateczna

i podlega wykonaniu z dn. 01.10.2013.

data

podpis

Nr A.6740.00713.2013.AB  
A.KW-01668/13

Zawiercie, dnia 12.09.2013r.

### DECYZJA NR 821/2013

Na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane /Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 – tekst jednolity / oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego /Dz.U. z dnia 27 lutego 2013r. poz.267 – tekst jednolity/, po rozpatrzeniu wniosku o pozwolenie na budowę z dnia 18.07.2013r.

**zatwierdzam projekt budowlany**

**i**

**udzielam pozwolenia na budowę/rozbiórkę/wykonanie robót budowlanych**

**GMINIE OGRODZIENIEC**

**42-440 Ogrodzieniec, Pl. Wolności 25**

**reprezentowaną przez Burmistrza Miasta i Gminy Pana Andrzeja Mikulskiego**

polegającą na rewitalizacji Placu Pilsudskiego wraz z budową amfiteatru (wraz z instalacjami) na działkach nr ew. 3221/1, D-3220 (k.m.14) położonych w Ogrodziencu Pl.Pilsudskiego – kategoria obiektu V, wg projektu opracowanego przez:

- nr uprawnień \_\_\_\_\_ w specjalności architektonicznej wpisane na listę członków Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów pod nr \_\_\_\_\_

- nr uprawnień \_\_\_\_\_ w specjalności konstrukcyjno – budowlanej wpisane na listę członków Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod nr \_\_\_\_\_

- nr uprawnień \_\_\_\_\_ w specjalności instalacyjnej wpisane na listę członków Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod nr \_\_\_\_\_

- nr uprawnień \_\_\_\_\_ w specjalności instalacyjno - inżynierskiej wpisane na listę członków Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod nr \_\_\_\_\_

z zachowaniem następujących warunków zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane :

1. Szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych :
  - 1) całkowita zgodność z zatwierdzonym projektem budowlanym,
  - 2) wykonanie robót zlecić osobom posiadającym kwalifikacje zawodowe wymagane w budownictwie,
  - 3) roboty budowlane prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami budowlanymi i niezagrożając bezpieczeństwu ludzi i mienia,
  - 4) po zakończeniu robót uporządkować teren wokół budowy.
2. Czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych - do zakończenia budowy.
3. Terminy rozbiórki:
  - 1) istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych do dalszego użytkowania – przed rozpoczęciem budowy,
  - 2) tymczasowych obiektów budowlanych – do zakończenia budowy.
4. Szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie:
  - 1) inwestor winien umieścić na placu budowy w widocznym miejscu tablicę informacyjną,
  - 2) inwestor winien zapewnić techniczny nadzór oraz prowadzenie dziennika budowy przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia.

WYŚLANO

17. WRZ. 2013 r. AB



5. Inwestor jest zobowiązany:
- 1) ~~zawiadomić właściwy organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy co najmniej na 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania,~~
  - 2) przed przystąpieniem do użytkowania uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.
6. Kierownik budowy /robót/ jest zobowiązany prowadzić dziennik budowy lub rozbiórki oraz umieścić na budowie lub na rozbieranym obiekcie, w widocznym miejscu, tablicę informacyjną oraz ogłoszenie, zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

Obszar oddziaływania obiektu/-ów o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, obejmuje nieruchomości: 3221/1, D-3220 (k.m.14) w Ogrodzieńcu.

### Uzasadnienie

Przedmiotowa inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieńca zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXVIII/325/2005 z dnia 26 września 2005r. (Dz.Urz.Woj.Śląskiego nr 131, poz.3259 z dnia 8 listopada 2005r.). Strona posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

Rozpoczęcie lub wznowienie budowy w przypadkach określonych wyżej może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Wojewody Śląskiego w Katowicach za pośrednictwem Starosty Powiatu Zawierciańskiego w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.



Z up. STAROSTY

mgr inż. arch. Kazimierz Kocęga  
NACZELNIK  
WYDZIAŁU ARCHITEKTURY

.....  
/pieczęć imienna i podpis osoby upoważnionej  
do wydawania decyzji/

### Pouczenie:

1. Inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie:
  - 1) oświadczenie kierownika budowy (robót) stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane,
  - 2) w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego - oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane,
  - 3) informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane.
2. Inwestor może przystąpić do użytkowania obiektu przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych pod warunkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie wydanego przez właściwy organ nadzoru budowlanego.
3. W przypadku gdy uzyskanie pozwolenia na użytkowanie nie jest wymagane, do użytkowania obiektu można przystąpić po upływie 21 dni od dnia doręczenia do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy, jeżeli organ w tym terminie nie wnieśli sprzeciwu w drodze decyzji.
4. Przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu właściwy organ nadzoru budowlanego przeprowadzi obowiązkową kontrolę budowy, zgodnie z art. 59a ustawy - Prawo budowlane.  
Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli.

A.RWPNB-000406/13

(nr rejestru organu właściwego do wydania pozwolenia)

STAROSTWO POWIATOWE w Zawierciu  
KANCELARIA OGÓLNA

Wpł 18. 07. 2013

liczba załączników ..... 1  
podpis ..... *[signature]*

ZAWIERCIE 18.07.2013 R.  
(miejscowość i data)

**WNIOSK O POZWOLENIE  
NA BUDOWĘ/ROZBIÓRKĘ<sup>1</sup>**

**STAROSTWO POWIATOWE W ZAWIERCIU – WYDZIAŁ ARCHITEKTURY**

(nazwa organu właściwego do wydania pozwolenia)

Investor:

GMINA OGRODZIELEC

42-440 OGRODZIELEC PLAC WOLNOŚCI 25

(imię i nazwisko lub nazwa oraz adres, telefon kontaktowy)

na podstawie art.32 i 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane /Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 -tekst jednolity z późn. zm./ wnoszę o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę/rozbiórkę<sup>1</sup>:

REWITALIZACJA PLACU PIŁSUDSKIEGO WRAZ Z BUDOWĄ

AMFITEATRU W OGRODZIELCU DZ 322A/1, D-3220

(nazwa i rodzaj oraz adres całego zamierzenia budowlanego, rodzaj obiektu bądź robót budowlanych, oznaczenie działki ewidencyjnej wg ewidencji gruntów i budynków poprzez określenie obrębu ewidencyjnego oraz numeru działki ewidencyjnej)

Do wniosku o pozwolenie na budowę dołączam<sup>1</sup>:

1. cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust.7 ustawy – Prawo budowlane,
2. oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
3. decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli jest wymagana zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
4. specjalistyczną opinię, o której mowa w art.33 ust.3 ustawy - Prawo budowlane,
5. postanowienie o uzgodnieniu, z właściwym organem administracji architektoniczno – budowlanej, projektowanych rozwiązań w zakresie, o którym mowa w art. 33 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane,
6. upoważnienie udzielone osobie działającej w moim imieniu

**BEZMIŚNIEZ  
MIASTA I GMINY**

*[signature]*  
(podpis inwestora lub osoby przez niego upoważnionej)

Do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę dołączam<sup>1</sup>:

- 1) zgodę właściciela obiektu,
- 2) szkic usytuowania obiektu budowlanego,
- 3) opis zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych,
- 4) opis sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i mienia,
- 5) pozwolenia, uzgodnienia lub opinie innych organów, a także inne dokumenty, wymagane przepisami szczególnymi,
- 6) w zależności od potrzeb, projekt rozbiórki obiektu,
- 7) upoważnienie udzielono osobie działającej w moim imieniu

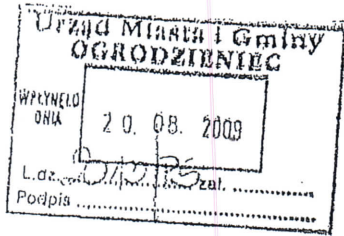
(podpis inwestora lub osoby przez niego upoważnionej)







Sygn. akt I C 309/06



### WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sąd Rejonowy w Zawierciu w Wydziale I Cywilnym  
w składzie:

Dnia 14 maja, 2009 r.

Przewodniczącą \_\_\_\_\_

Protokolant \_\_\_\_\_

na rozprawie rozpoznał sprawę z powództwa Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”  
przeciwko Gminie Ogrodzieniec  
o zapłatę

1. oddala powództwo
2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 2400 zł ( dwa tysiące czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu



ZA ZGODNOŚĆ  
PRAWOMOCNOŚĆ

Za zgodność  
z oryginałem

Odpis po wywołaniu przez powoda w sprawie z powództwa  
Gminie Ogrodzieniec przeciwko Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”

..... 6 .....  
Zawiercie, dn. 12.08.09

SEKRETARZ  
SĄDU REJONOWEGO  
W ZAWIERCIU  
m.p. Danuta Pań





## Uzasadnienie

Powód Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Ogrodzieńcu wystąpiła z pozwem przeciwko pozwanej Gminie Ogrodzieniec w którym zażąda zobowiązania Gminy Ogrodzieniec do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu na rzecz powoda prawa wieczystego użytkowania działki gruntu nr 3221/1 o powierzchni 2322 m<sup>2</sup> położonej w Ogrodzieńcu przy ulicy Plac Piłsudskiego KW Nr 49270 oraz przeniesienia własności znajdującego się na niej budynku typu „Anatol” i urządzeń na niej się znajdujących.

W uzasadnieniu swojego roszczenia podał, iż pozwany na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 13.12.2005r. nabył na mocy prawa nieodpłatnie własność nieruchomości państwowej położonej w Ogrodzieńcu działka nr 3221/1 o powierzchni 2322 m<sup>2</sup> położonej w Ogrodzieńcu przy ul. Plac Piłsudskiego.

Przedmiotowa działka była od 1972r. w użytkowaniu powódki, która to na niej wybudowała budynek typu „Anatol” (dowód: decyzja z dnia 15.09.1972r. zatwierdzająca projekt w/w pawilonu oraz decyzja z dn. 04.08.1976r. o zatwierdzenie planu realizacyjnego budowy przedmiotowego pawilonu).

W związku z tym, że gmina Ogrodzieniec nabyła z mocy prawa w/w nieruchomości a znajdowała się ona w użytkowaniu Spółdzielni przed dniem 06.12.1990r. stosownie do art. 207 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami przysługuje powodowi roszczenie dochodzone pozwem.

Pozwana wносиła o oddalenie powództwa podnosząc, iż powód powołuje się na decyzję Naczelnika Miasta i Gminy Ogrodzieniec o ustanowieniu użytkowania spornej działki na jej rzecz z dnia 20 grudnia 1986r. Decyzja ta w zakresie spornej działki nr 3221/1 jest nieważna, gdyż została wydana w stosunku do nieruchomości co do której Skarb Państwa nie miał tytułu prawnego. Ustanowienie użytkowania na tej działce jest niezgodne z prawem. Gmina Ogrodzieniec składała do Wojewody Śląskiego wniosek o unieważnienie decyzji Naczelnika Miasta i Gminy Ogrodzieniec z dnia 20 grudnia 1986r., działającego wówczas jako reprezentant Skarbu Państwa w części dotyczącej ustanowienia użytkowania na działce nr 3221/1 na rzecz Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w Ogrodzieńcu.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla części działki jest zapis, że jest to teren zieleni parkowej teren rekreacyjny. Ta część działki nie może być przeznaczona na cele gospodarcze, których realizacją zajmuje się GS „SCH” w Ogrodzieńcu.

Sąd ustalił i zważył co następuje.

Bezspornym jest, że przedmiotowa działka nr 3221/1 o powierzchni 2322 m<sup>2</sup> położona w Ogrodzieńcu przy ulicy Plac Piłsudskiego, dla której założona jest księga wieczysta Nr 49270.

Przedmiotowa działka była od 1972r. w użytkowaniu powódki, która to na niej wybudowała budynek typu „Anatol” na co dostała zezwolenie wydane w dniu 04.08.1976r. przez Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Katowicach, w którym zatwierdzono plan realizacyjny budowy pawilonu handlowego typu „Anatol”. Ponadto decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Opolu, która zatwierdziła projekt w/w pawilonu.

Na podstawie art 207 Ustawy z dnia 21 stycznia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, który stwierdza, że osoby, które były posiadaczami nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własnością gminy w dniu 5 grudnia 1990r i pozostawały nimi w dniu



1.01.1998r. mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste wraz z przeniesieniem własności budynków, jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Nabycie własności budynków wybudowanych ze środków własnych posiadaczy następuje nieodpłatnie. Natomiast jeżeli nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową to zawarcie umowy jest uzależnione od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia wniosku. Przesłanek wymienionych w art 207 Ustawy o gospodarce nieruchomościami powód nie spełnia. Powód nie otrzymał pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą lub pozwolenia na budowę z lokalizacją czasową. Decyzje na które powołuje się powód nie spełniają w/w kryteriów.

Tym bardziej, że umowa o której mowa w art 207 Ustawy o gospodarce nieruchomościami jest uzależniona od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia żądania.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla części działki nr 3221/1 jest zapis, że jest to teren zieleni parkowej. W tej sytuacji ta część działki nie może być przeznaczona na cele gospodarcze.

Mając powyższe względy i wywody na uwadze należało orzec jak w sentencji.



ZA ZGODNOŚĆ  
SEKRETARZ