

**UCHWAŁA Nr XXX/218/2021**

**RADY POWIATU w RYPINIE**

**z dnia 24 marca 2021 r.**

**w sprawie rozpatrzenia skargi na Starostę Rypińskiego**

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz z art. 229 pkt 4, art. 237 i art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, poz. 695, poz. 1298, z 2021 r., poz. 54, poz. 187) **uchwała się, co następuje:**

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi na działalność Starosty Rypińskiego, której przedmiotem jest nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania o wydanie decyzji z dnia 26 czerwca 2020r. nr WB.6740.198.2020 o pozwoleniu na budowę budynku handlowo-usługowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, uznaje się skargę za bezzasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Powiatu do zawiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi, poprzez przesłanie kopii niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy informacyjnej Starostwa Powiatowego w Rypinie oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa.

PRZEWODNICZĄCY RADY

  
Krzysztof Cegłowski

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, poz. 695, poz. 1298, z 2021 r., poz. 54, poz. 187, poz. 2320) organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działań Starosty jest Rada Powiatu.

W związku z otrzymaną skargą na działania Starosty, skierowaną przez Skarżącego – Panią Iwonę Grzymkowską, reprezentowaną przez pełnomocnika adw. Małgorzatę Cygan, Przewodniczący Rady Powiatu w Rypinie przekazał ww. skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Rypinie, celem jej rozpoznania i zajęcia stanowiska w sprawie.

Przedmiotem skargi jest nieprawidłowe przeprowadzenie przez organ – Starostę Rypińskiego postępowania o wydanie decyzji z dnia 26 czerwca 2020 r. nr WB.6740.198.2020 o pozwoleniu na budowę budynku handlowo-usługowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Powiatu w Rypinie dokonała rozpoznania sprawy. Podczas swoich prac Komisja w sposób szczegółowy zapoznała się z przedłożoną skargą oraz wyjaśnieniami Sekretarza Powiatu i Kierownika Wydziału Budownictwa. W toku postępowania wyjaśniającego okoliczności skargi Komisja ustaliła, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U.z 2020r. poz. 1333 z późn. zm.) cyt.: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.” Obszar oddziaływania zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Wprowadzenie przywołanej definicji do Prawa budowlanego nowelizacją z 2003r. miało na uwadze uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego bowiem tym samym ograniczono krąg podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w sprawie pozwolenia na budowę. Stanowisko tutejszego organu potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2007r., sygn. akt II OSK 1241/06 cyt.: *"Zamiarem ustawodawcy, który wprowadził definicję legalną obszaru oddziaływania obiektu, było oparcie interesu prawnego właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wyłącznie na przepisach materialnego prawa administracyjnego, nie zaś na regulacjach prawa cywilnego dotyczących ochrony własności"*. Wobec powyższego przy ustalaniu kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę zagadnieniem kluczowym jest określenie obszaru oddziaływania inwestycji. Nawiązując do przytoczonego wyroku NSA obszar oddziaływania należy

wyznaczyć z uwzględnieniem regulacji o charakterze administracyjnoprawnym np. w zakresie ochrony środowiska, ochrony zabytków, w tym przepisów techniczno-budowlanych, z których wynikałyby ograniczenia w zagospodarowaniu sąsiednich nieruchomości. Zatem przy ocenie czy dany podmiot jest stroną postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę należy przede wszystkim ustalić czy istnieją przepisy prawa materialnego, które wprowadzałyby ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości stanowiącej jego własność albowiem w przypadku istnienia rzeczonych przepisów nieruchomość taka znajduje się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego, a właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca takiej nieruchomości posiada interes prawny. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27.11.2012 r., sygn. akt I OSK 1665/12 - *"Interes prawny to (...) interes chroniony w przepisach materialnego prawa administracyjnego, które dają podstawy do władczego konkretyzowania uprawnienia (obowiązku) jednostki"*. Takich podstaw nie zawierają przepisy ustawy 23.04.1964r. Kodeks cywilny, które nie stanowią podstawy władczej konkretyzacji uprawnień (obowiązków) jednostki w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 3.07.2019r. sygn. II OSK 2146/17).

Organ administracji architektoniczno-budowlanej w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę nie jest kompetentny w kwestii potencjalnych emisji pośrednich (np. pyły, zapachy, hałasy, gazy itp.). Powyższe zagadnienie może stanowić podstawę roszczeń na gruncie cywilnoprawnym, lecz nie tworzy praw strony postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę, w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane. Powyższe zostało potwierdzone w judykaturze na potwierdzenie czego można przywołać chociażby następujące wyroki:

- wyrok NSA z dnia 21.01.2021r. sygn. OSK 2819/20 - Przymiot strony postępowania w postępowaniu o pozwolenie na budowę - cyt.: „...przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę prowadzonej w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym nie daje jakiegokolwiek oddziaływanie inwestycji na nieruchomości sąsiednie, lecz jedynie oddziaływanie określone w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, a więc powodujące ograniczenia w zagospodarowaniu otoczenia wynikające z odrębnych przepisów. Z przepisu art. 144 k.c. tego rodzaju ograniczenie w kontekście Prawa budowlanego nie wynika, a okoliczność występowania tzw. emisji (pośrednich) może rodzić określone roszczenia jedynie na gruncie cywilnoprawnym, lecz nie daje praw strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego”

- wyrok NSA z dnia 28.04.2020r. II OSK 1126/19 - Strony postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę w kontekście emisji – cyt.: „Przepis art. 144 k.c. stanowiący element cywilnoprawnego określenia treści i granic prawa własności nieruchomości nie może być wyłączną i samoistną podstawą interesu praw-

nego w sprawie administracyjnej dotyczącej weryfikacji udzielenia pozwolenia na budowę. Powołany przepis stanowi, iż właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepis ten odnosi się do oddziaływania nieruchomości na otoczenie w postaci tzw. immisji pośrednich (np. pyły, zapachy, hałasy, gazy itp.), które są co do zasady dozwolone, o ile nie przekraczają przeciętnej miary w nim wskazanej. Jednakże jak wskazano na wstępie, przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę prowadzonej w trybie zwykłym lub nadzwyczajnym nie daje jakiegokolwiek oddziaływanie inwestycji na nieruchomości sąsiednie, lecz jedynie oddziaływanie określone w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, a więc powodujące ograniczenia w zagospodarowaniu otoczenia wynikające z odrębnych przepisów. Z przepisu art. 144 k.c. tego rodzaju ograniczenie w kontekście Prawa budowlanego nie wynika. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym trafnie podnosi się, że ograniczenia takiego nie można upatrywać tylko w następstwie potencjalnych obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z przyszłym użytkowaniem obiektu budowlanego. Okoliczność występowania tzw. immisji (pośrednich) - a na gruncie tej sprawy, jak wskazywał Sąd I instancji, hałasu - może rodzić określone roszczenia jedynie na gruncie cywilnoprawnym, lecz nie daje praw strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego”.

- wyrok NSA z dnia 20.02.2020r. sygn. II OSK 3753/18 - **Obawa spowodowana zwiększoną emisją hałasu jako okoliczność nieuzasadniająca przyznania przymiotu strony w postępowaniu w sprawie o pozwolenie na budowę** – cyt.: „...strona skarżąca kasacyjnie nie wskazała na konkretne okoliczności poparte regulacjami prawa materialnego, które powodowałyby ograniczenie możliwości zagospodarowania i użytkowania jej działki w związku ze sporną inwestycją. Za takie nie można bowiem uznać obaw spowodowanych zwiększoną emisją hałasu. Podnoszone zagrożenie przekroczeniem dopuszczalnych norm hałasu emitowanego do środowiska jest tylko hipotetyczne. W przypadku ich wystąpienia w przyszłości mogą ewentualnie uzasadniać domaganie się podjęcia działań przez właściwe organy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska. Unormowania zawarte w tej ustawie przewidują w szczególności środki prawne służące m.in. ochronie przed zanieczyszczeniem powietrza oraz przed hałasem. Ochrona taka może być udzielona jednak w przypadku realnego, a nie potencjalnego zagrożenia ponadnormatywną emisją hałasu czy ponadnormatywną emisją zanieczyszczeń. W przypadku gdyby doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej różnego rodzaju oddziaływaniami na jej nieruchomości może ona domagać także ich zaprzestania w drodze powództwa przed sądem powszechnym opartym na przepisach prawa cywilnego (art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c). Okoliczności takie nie mogą być natomiast brane pod uwagę przy wyznaczaniu obszaru oddziaływa-

*nia inwestycji, a tym samym nie mogą uzasadniać przyznania skarżącej statusu strony w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia na budowę.”*

Abstrahując od powyższego do projektu budowlanego budynku handlowo – usługowego z infrastrukturą towarzyszącą na działce nr ewid. 320/9 w m. Rogowo, zgodnie z przepisami rozporządzenia z dnia 25.04.2012r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, została załączona „Informacja o obszarze oddziaływania obiektu budowlanego” opracowana przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej bez ograniczeń. Autor wskazał enumeratywnie przepisy prawa w oparciu, o które dokonał określenia obszaru oddziaływania m.in. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14.06.2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W/w stwierdził jednoznacznie cyt.: *„projektowana inwestycja powoduje poziom hałasu dopuszczalny, przez co nie stanowi uciążliwości dla działek sąsiednich pod względem hałasu...[...] Obszar oddziaływania inwestycji, tj. budynku handlowo – usługowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną pod względem hałasu zamyka się w granicy działki o numerze ewid. 320/9”*

Biorąc pod uwagę powyższe obszar oddziaływania budynku handlowo – usługowego z infrastrukturą towarzyszącą na działce nr ewid. 320/9 w m. Rogowo został ustalony prawidłowo, w związku z powyższym strony postępowania zostały także ustalone prawidłowo. Postępowanie o wydanie decyzji z dnia 26 czerwca 2020 r. nr WB.6740.198.2020 o pozwoleniu na budowę budynku handlowo-usługowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą zostało przeprowadzone prawidłowo.

Po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy i zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg Wniosków i Petycji - Rada Powiatu nie uznaje za zasadne zawartych w skardze zarzutów co do nieprawidłowości przeprowadzenia przedmiotowego postępowania, a także co do przeprowadzenia go w sposób sprzeczny z art. 7 i 8 Kpa a także co do jego wadliwości prawnej. Wobec powyższego Rada Powiatu w Rypinie uznaje skargę za bezzasadną.

**Pouczenie:** art. 239 §1 Kpa „W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego”.

PRZEWODNICZĄCY RADY

*Krzysztof Dęgowski*

SEKRETARZ POWIATU

*mgr Aleksandra Błaszczak*