PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

URZĄD MIASTA KRAKOWA
WYDZIAŁ ARCHITEKTURY
I URBANISTYKI
31-545 Kraków, ul. Mogilska 41

Spółdzielnia Mieszkaniowa Łobzów
SEKRETARIAT
2024 -01- 19
L.dz. 294/2024
Dekretacja T-P

PR - Opinia prawna

AU-01-2.6740.1.103.2023.BLE

Kraków, 15 stycznia 2024 roku

DECYZJA NR 39/6740.1/2024

Na podstawie art. 105 § 1 i art. 104 w zw. z art. 147 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.);

po rozpoznaniu wniosku: **Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów" w Krakowie, ul. Mazowiecka 66, 30-019 Kraków,** z dnia **10.10.2023 r.**

o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej wydaniem **decyzji Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r., znak: AU-01-2.6740.1.1485.2022.GGO,** udzielającej pozwolenia na rozbiórkę budynku istniejącego na dz. nr 61/2, obr. 46 j. ewid. Krowodrza oraz zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany, i udzielającej pozwolenia na budowę dla inwestycji pn.: ***„ul. Mazowiecka – Budowa budynku usługowego z garażem podziemnym wraz z instalacjami (wod-kan., c.o., wentylacji mechanicznej, elektrycznej) z podziemnym zbiornikiem na wody opadowe na dz. nr 61/2, 61/3, 62 obr. 46 j. ewid. Krowodrza"***,

umarzam postępowanie w sprawie jw.

UZASADNIENIE

W dniu 30.12.2022 r. z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa wydana została decyzja Nr 1636/6740.1/2022, znak: AU-01-2.6740.1.1485.2022.GGO, udzielająca pozwolenia na rozbiórkę budynku istniejącego na dz. nr 61/2, obr. 46 j.ewid. Krowodrza oraz zatwierdzająca projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany, i udzielająca pozwolenia na budowę dla inwestycji pn.: *„ul. Mazowiecka – Budowa budynku usługowego z garażem podziemnym wraz z instalacjami (wod-kan., c.o., wentylacji mechanicznej, elektrycznej) z podziemnym zbiornikiem na wody opadowe na dz. nr 61/2, 61/3, 62 obr. 46 j.ewid. Krowodrza"*. Wobec niezaskarżenia niniejszej decyzji w trybie i terminie ustawowo przewidzianym stała się ona ostateczna dnia 19.01.2023 r.

Dnia 10.10.2023 r. wpłynął do tut. organu wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów" w Krakowie o wznowienie postępowania jw., nadany w placówce Poczty Polskiej dnia 05.10.2023 r. Jako przesłankę wznowienia postępowania wskazano art. 145 § 1 pkt. 4 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* (zwana dalej KPA), tj. brak udziału w postępowaniu bez własnej winy.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że Spółdzielnia jest współwłaścicielem działek nr 60/5, 60/14, obr. 46 j. ewid. Krowodrza, dla których prowadzona jest księga wieczysta KR1P/00387702/2, oraz które bezpośrednio sąsiadują z działkami nr 61/2, 61/3 i 62, na których planowana jest ww. inwestycja. Powyższa kwestia zdaniem Wnioskodawcy świadczy o konieczności ujęcia ww. nieruchomości obszarem oddziaływania planowanego obiektu. W dalszej części wyjaśniono, że o wydaniu przedmiotowej decyzji Spółdzielnia dowiedziała się z pisma tut. organu z dnia 05.09.2023 r., znak: AU-01-2.670.89.2023.BLE, które Spółdzielnia odebrała 08.09.2023 r.

Prezydent Miasta Krakowa po poddaniu analizie formalnej wniosku uznał, że spełnione zostały wszystkie przesłanki warunkujące wznowienie postępowania i w związku tym postanowieniem z dnia 08.11.2023 r. wznowił sprawę zakończoną decyzją Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r.

W dniu 04.12.2023 r. do tut. organu wpłynęło pismo Inwestora, tj. spółki Mazowiecka 112 Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, w którym wniesiono o wydanie decyzji odmawiającej wznowienia przedmiotowego postępowania. W piśmie Inwestor szeroko przedstawił własne stanowisko, zgodnie z którym zdaniem wnoszącego Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów" nie posiada przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym zakończonym ww. decyzją.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego stwierdzono, co następuje:

Zgodnie z art. 149 § 2 KPA postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. W przedmiotowej sprawie kwestią warunkującą możliwość zbadania powołanej we wniosku przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 KPA jest ustalenie, czy Spółdzielnia Mieszkaniowa „Łobzów" w Krakowie winna być stroną postępowania zakończonego wydaniem przedmiotowej decyzji

pozwolenia budowę. Dopiero bowiem pozytywny wynik takich ustaleń pozwoli na zbadanie przesłanki wznowieniowej określonej w art. 145 § 1 pkt 4 KPA.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 *Prawa budowlanego* stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: **inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu**. Przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stanowi ***lex specialis*** w stosunku do przepisu art. 28 KPA, który brzmi: *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Jak podnosi się w orzecznictwie, powyższe nie oznacza, że przepis art. 28 KPA nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Relacja między tymi przepisami jest taka, że pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym, o którym mowa w art. 28 KPA, **zostało zawężone przez przepis art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę do inwestora oraz właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, co oznacza, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę stronami, w rozumieniu art. 28 KPA, są osoby wymienione w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, o ile ich nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji** (zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 208/06, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2685/12).

Z przepisu art. 28 ust. 2 *Prawa budowlanego* wynika zatem wprost, że to **ustalenie obszaru oddziaływania konkretnego obiektu ma decydujące znaczenie dla ustalenia stron postępowania administracyjnego**. Obszarem tym, w myśl art. 3 pkt. 20 ww. ustawy jest *teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.*

W literaturze wskazuje się, iż pojęcie „przepisów odrębnych" odnosi się do wszystkich aktów prawnych zawierających normy prawne, których hipotezy dotyczą obiektów budowlanych, a dyspozycje wskazują na wiążące się z tymi obiektami budowlanymi ograniczenia w zagospodarowaniu (aktualnie „w zabudowie") terenu otaczającego obiekt. Ograniczenia takie będą przyjmowały postać określonych nakazów i zakazów (T. Asman, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 86-87).

A zatem ustalenie, że dany podmiot jest stroną tegoż postępowania musi być pochodną ustalenia, że istnieje przepis prawa powszechnie obowiązującego (przepis „odrębny"), który wprowadza w związku z realizacją obiektu budowlanego objętego wnioskiem **ograniczenia w zabudowie jakiegoś terenu**.

Zaznaczyć należy, że „ograniczenie w zabudowie" terenu (jak brzmi aktualna definicja obszaru oddziaływania terenu) jest określeniem bardziej restrykcyjnym (a więc zawężającym krąg stron), niż „ograniczenie w zagospodarowaniu, w tym zabudowie" terenu (jak było przed nowelizacją Prawa budowlanego - do 19.09.2020 r.). Ponadto, w pojęciu „zagospodarowanie" zawiera się również określenie „zabudowa", zatem stanowisko wyrażone w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do stanu prawnego przed nowelizacją znajduje zastosowanie w tym zakresie również w aktualnym stanie prawnym.

Podkreśla się, że regulacja dotycząca obszaru oddziaływania obiektu nawiązuje do ograniczeń w zagospodarowaniu (w zabudowie), a nie - w użytkowaniu terenu wokół projektowanego obiektu (por.: wyrok WSA w Poznaniu z 16.06.2011 r., II SA/Po 35/11).

Jak zasadnie zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu (wyrok z 25.04.2013 r., II SA/Wr 205/13) *rozróżnić trzeba dwa pojęcia, a mianowicie „oddziaływanie na nieruchomość" i „oddziaływanie na nieruchomość w sposób ograniczający jej zagospodarowanie".* ***Tylko drugie z tych pojęć stanowić będzie bazę do ustalenia interesu prawnego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę*** (pogląd ten jest aprobowany przez orzecznictwo, por. np. wyrok WSA w Krakowie z 2.10.2015 r., II SA/Kr 784/15).

W orzecznictwie ugruntował się dość jednolity pogląd, zgodnie z którym pojęcie obszaru oddziaływania obiektu materializuje się, gdy na podstawie konkretnych indywidualnych parametrów danej inwestycji, jej przedmiotu, konkretyzują się również odpowiednie normy wynikające z odrębnych przepisów, które będą wytyczać pewną strefę wobec projektowanego obiektu (por. wyrok NSA z dnia 15.04.2010 r., II OSK 666/09). **Oznacza to, że jeżeli istnieją przepisy prawa materialnego, które nakładają na inwestora określone obowiązki czy ograniczenia związane z zagospodarowaniem i zabudową jego nieruchomości względem działki sąsiedniej, to tym samym jej właściciel (użytkownik wieczysty, zarządca) jest stroną postępowania o pozwolenie na budowę i to niezależnie od tego, czy projekt budowlany w ocenie organu spełnia wymagania określone przepisami prawa materialnego oraz aktów wykonawczych i czy zachowane są odległości nakazane stosownymi przepisami prawa**. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12.04.2011 r., II OSK 644/10 wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu winno nastąpić, biorąc pod uwagę funkcję, formę, konstrukcję projektowanego obiektu i inne jego cechy charakterystyczne. **Ograniczenia, które nie są wynikiem istnienia przepisów prawnych nie dają podstawy do uznania danego podmiotu za stronę postępowania**. Osoba taka może mieć interes faktyczny, ale nie interes prawny, a tylko ten ostatni uprawnia do udziału w postepowaniu w

charakterze strony postępowania. Innymi słowy, **tylko w przypadku, gdy z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia w zagospodarowaniu, a zatem również w zabudowie sąsiednich nieruchomości, należy uznać, że dana nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji**.

Do przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 *Prawa budowlanego* należą m.in. przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz przepisy z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, prawo wodne.

Jak zasadnie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26.02.2013 r., II OSK 2011/11 przymiotu strony postępowania nie daje jakiekolwiek oddziaływanie inwestycji na otoczenie, lecz **wyłącznie oddziaływanie w sposób określony w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego**. Z definicji zawartej w tym przepisie wynika, że chodzi w niej o ograniczenie w zagospodarowaniu/zabudowie sąsiadującego z obiektem terenu będącego skutkiem obowiązywania tych „odrębnych przepisów", na podstawie których został wyznaczony teren w otoczeniu obiektu budowlanego. Ograniczenie to nie może natomiast być następstwem wzrostu obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z przyszłym użytkowaniem obiektu budowlanego. Ustalenie obszaru oddziaływania konkretnego obiektu ma więc decydujące znaczenie dla ustalenia stron postępowania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że w przypadku obiektów budowlanych przepisami odrębnymi wyznaczającymi obszar oddziaływania obiektu są w szczególności warunki techniczne zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 z późn. zm.), które zawierają wymogi dotyczące sytuowania obiektów budowlanych, w tym m.in. dotyczące odległości między budynkami ze względu na zacienienie czy przesłanianie (zwane dalej WT).

W postępowaniu, zakończonym wydaniem decyzji administracyjnej Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r. obszar oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 28 ust. 2 *Prawa budowlanego*, obejmował działki nr 61/2, 61/3, 62, 60/3 obr. 46, j. ewid. Krowodrza, stąd przymiot strony przysługiwał właścicielom tych nieruchomości.

Poddając ponownie analizie projekt zagospodarowania terenu inwestycji celem określenia, czy planowana inwestycja oddziałuje na nieruchomość oznaczoną jako działki nr 60/5 i 60/14, obr. 46, j. ewid. Krowodrza, do której stosowny tytuł prawny przysługuje wnioskującej o wznowienie Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów" należy stwierdzić, co następuje:

Analizując zatwierdzony projekt zagospodarowania terenu, należy stwierdzić, że działki nr 60/5 i 60/14 względem projektowanego budynku usytuowane są od strony południowej. Taka lokalizacja istniejących budynków decyduje o tym, iż przepisy określone w § 13 i 60 WT pozostają bez wpływu na możliwość zabudowy przedmiotowych działek (60/5, 60/14) – brak oddziaływania. Odległość projektowanego budynku od istniejącego na dz. nr 60/14 wynosi natomiast ok. 16 m, zaś od granicy z dz. nr 60/5 (bliżej usytuowanej niż 60/14) to 4,01 m. Zaznaczyć należy, iż już same parametry (powierzchnia i kształt) działki nr 60/5 uniemożliwiają jej zabudowę.

Mając na uwadze powyższe, tut. organ stwierdził, iż projektant prawidłowo określił obszar oddziaływania projektowanego budynku w oparciu o dołączone do projektu analizy graficzne i opisowe, których wynika, że cyt.: *„[...] projektowany obiekt nie stanowi ograniczeń w zabudowie zgodnie z art. 3 pkt 20 prawa budowlanego. Analiza zacieniania wykazuje, że wszystkie pomieszczenia przeznaczone do przebywania w nich ludzi w budynkach sąsiadujących będą posiadały wymagane przepisami doświetlenie.".*

Dodatkowo, niezależnie od powyższego zaznacza się, że analizowany teren mieści się w granicy obszaru, dla którego obowiązuje od 29.12.2023 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Mazowiecka" (Uchwała Nr CXXIV/3383/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 grudnia 2023 r.), który zakłada na dz. nr 60/5 – strefę zieleni, w której obowiązuje zakaz lokalizacji budynków, natomiast dz. nr 60/14 znajduje się na terenie MW.3, a linia obowiązującej zabudowy przebiega po obrysie istniejącego budynku i również na dz. 60/14 w dużej części ustalono strefę zieleni.

Jak wykazała przeprowadzona analiza, bez wątpienia nieruchomość wnioskującej o wznowienie Spółdzielni nie znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji. Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, że istnieje konkretna norma prawa materialnego, która w związku z badaną decyzją powodowała naruszenie (poprzez ograniczenie, o którym mowa w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego) jej indywidualnego interesu prawnego, a więc godziłaby bezpośrednio w jej prawa i obowiązki w związku z nieruchomością, do której przysługuje jej tytuł prawny.

WSA we Wrocławiu w wyroku z 8.02.2012 r., II SA/Wr 249/11 wyjaśnił, że *(...) Dla uznania, że teren na który wskazuje skarżący znajduje się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu (...),* ***konieczne byłoby wskazanie konkretnych nakazów czy zakazów, wynikających z przepisów odrębnych – tj. przepisów administracyjnego prawa materialnego takich jak np. warunki techniczno-budowlane, prawo wodne, prawo ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, które w związku z realizacja opisanej inwestycji, wprowadzałyby ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości oznaczonych jako działki (...).*** *Takich*

ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych skarżący jednak nie wskazał. Powyższe ustalenia jednoznacznie w ocenie Sądu wskazują, że w niniejszej sprawie strona skarżąca winna była wskazać stosownie do treści art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego, z jakim przepisem prawa administracyjnego wiąże ona spodziewane ograniczenie możliwości zagospodarowania swojej nieruchomości. Bez wskazania takich przepisów stanowisko skarżącej stanowi w istocie jedynie polemikę z prawidłowymi ustaleniami organów administracji, znajdującymi oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym. Zgodnie zaś ze stanowiskiem judykatury - "legitymacji do bycia stroną postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę nie można opierać na przypuszczeniach, a więc stanach hipotetycznych, bez konkretnego powiązania normy prawnej z możliwością jej wpływu (ograniczenia) na zagospodarowanie działki sąsiedniej" /por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2474/10, publ. LEX nr 1135757/. Istotne jest przy tym, że celem art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest niewątpliwie zawężenie kręgu stron jedynie do wymienionych tam podmiotów, dla których planowana inwestycja może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, przy czym ograniczenie to wynikające z przepisów odrębnych, musi godzić w konkretne uprawnienia tych podmiotów do zagospodarowania ich nieruchomości, a czego w niniejszej sprawie strona skarżąca nie wykazała. Nie jest zatem tak, jak zdaje się to przyjmować strona skarżąca, że obszar oddziaływania to teren, w którym da się odczuć skutki, uciążliwości spowodowane funkcjonowaniem przedmiotowego obiektu. W ocenie Sądu - takie rozumienie odwołuje się w istocie do oddziaływania faktycznego, którego nie można jednak utożsamić z oddziaływaniem polegającym na wprowadzaniu ograniczeń w zagospodarowaniu działki. Oznacza to, że takie skutki funkcjonowania przedmiotowego obiektu jak kurz, hałas, czy ruch samochodowy, nie przekładają się na status strony właściciela działki na nie narażonych.

Decyzja Prezydenta Miasta Krakowa Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r. obejmowała dwa rozstrzygnięcia: oprócz pozwolenia na budowę również pozwolenie na rozbiórkę. Zgodnie z przeważającym (choć niejednolitym) stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie, w przypadku inwestycji obejmującej rozbiórkę obiektu przymiot strony ustala się na podstawie art. 28 KPA, a nie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Konieczne zatem jest przeanalizowanie, czy wnioskująca o wznowienie Spółdzielnia nie miała interesu prawnego w rozumieniu art. 28 KPA do udziału w przedmiotowym postępowaniu.

Cechą interesu prawnego jest jego **indywidualny i obiektywny charakter, jak również konkretność i aktualność.** Indywidualność interesu prawnego oznacza odniesienie go do oznaczonego podmiotu, konkretność – odniesienie go do oznaczonej sytuacji faktycznej, aktualność – odniesienie go do stanu prawnego i faktycznego istniejącego w danym momencie, a nie przyszłego (hipotetycznego), czy przeszłego. Obiektywny charakter oznacza natomiast odniesienie interesu prawnego do **obowiązującej obiektywnie normy prawa powszechnie obowiązującego**, a nie do subiektywnego przekonania podmiotu.

Po ponownej analizie stanu faktycznego sprawy stwierdzono, że w wyniku udzielenia pozwolenia na rozbiórkę nie doszło do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym Wnioskującej o wznowienie Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów" w Krakowie, a w szczególności nie naruszono prawa dostępu do drogi publicznej, możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i cieplnej oraz ze środków łączności, nie doszło w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi do ograniczenia dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, nie naruszono wymagań w zakresie ochrony przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie czy ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby.

W ocenie Prezydenta Miasta Krakowa z samego faktu dokonania rozbiórki przedmiotowego obiektu zlokalizowanego na sąsiedniej działce nie można wywodzić posiadania interesu prawnego przez Wnioskującą o wznowienie Spółdzielnię, gdyż nie zmieniły się żadne z powyżej opisanych okoliczności, mogących świadczyć o istnieniu interesu prawnego osób trzecich. Ochrona korzystania z prawa własności w takim samym stopniu dotyczy inwestora, jak i osób trzecich, a skoro nie wykazano, aby rozbiórka obiektu naruszała normy prawa materialnego, to brak jest podstaw do przyjmowania, że wnioskująca o wznowienie Spółdzielnia posiada interes prawny, o którym mowa w art. 28 KPA.

Spółdzielnia nie wykazała również, aby wykonanie robót rozbiórkowych prowadziło do bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w wykonywanie ich prawa własności w postaci immisji. Jak wskazuje się w literaturze, immisje bezpośrednie polegają na celowym, bezpośrednim kierowaniu określonych substancji (wody, ścieków, pyłów) na inną nieruchomość za pomocą odpowiednich urządzeń (rowy, rury itp.) Są więc zbliżone swym charakterem do fizycznej ingerencji (*vide*: E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz.*). Zgodnie zaś z art. 144 k.c. *właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.* Zdaniem Prezydenta Miasta Krakowa brak jest dowodów, aby roboty rozbiórkowe objęte przedmiotową decyzją ingerowały w nieruchomość skarżącej Spółdzielni w postaci immisji bezpośrednich czy pośrednich.

Zauważyć należy dodatkowo, że uznanie Spółdzielni jako strony w innych postępowaniach (o czym mowa w złożonym wniosku) dotyczących inwestycji na sąsiadujących nieruchomościach nie oznacza, że w każdym postępowaniu obejmującym pobliskie działki taki status będzie jej przysługiwał. Jak już wyżej wskazano, krąg stron określony jest stosownymi przepisami prawa (w przypadku pozwolenia na rozbiórkę – przepis ogólny art. 28 KPA; w przypadku pozwolenia na budowę – przepis szczególny art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego), każde zamierzenie inwestycyjne objęte wnioskiem może mieć różny zakres, a co za tym idzie nie jest dopuszczalne działanie organu na zasadzie automatyzmu i określanie kręgu stron w sposób mechaniczny, bazując jedynie na odległości od przyszłej inwestycji. W przypadku spraw tożsamych pod względem przedmiotowym krąg stron co do zasady powinien być taki sam (z uwzględnieniem zmian podmiotowych wynikających np. z następstwa prawnego), jednak takie jego określenie (w sposób identyczny, jak w innym postępowaniu) może być ustalone jedynie po każdorazowej analizie przede wszystkim zakresu wniosku, a także wszelkich okoliczności i przepisów prawnych mających znaczenie w sprawie (dotyczących interesu prawnego lub obszaru oddziaływania inwestycji).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Prezydenta Miasta Krakowa zamierzenie inwestycyjne objęte decyzją pozwolenia na budowę Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r. nie powoduje oddziaływania, o którym mowa w art. 28 ust. 2 *Prawa budowlanego* na nieruchomość – dz. nr 60/5 i 60/14, obr. 46 Krowodrza, do których stosowny tytuł prawny przysługuje wnioskującej o wznowienie Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów". Obowiązujące przepisy prawa materialnego nie wprowadzają bowiem ograniczeń w zabudowie należącej do Spółdzielni nieruchomości. W szczególności nie są takimi przepisami normy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ani też przepisy Prawa budowlanego. Dla uznania, że nieruchomość Spółdzielni znajduje się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu konieczne byłoby wskazanie konkretnych nakazów czy zakazów wynikających z przepisów odrębnych, którymi oprócz warunków techniczno-budowlanych czy prawa budowlanego są m.in. prawo wodne, prawo ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody, które w związku z realizacją opisanej inwestycji wprowadzałyby ograniczenia w zabudowie nieruchomości należącej do Wnioskodawcy. Takich ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych tut. organ nie znalazł. Zaś argumentacja, przywołana przez Wnioskodawcę we wniosku z 10.10.2023 r., a sprowadzająca się do stwierdzenia, iż samo sąsiedztwo danej nieruchomości z działką inwestycyjną jest wystarczające celem uznania, że jej właściciele powinni zostać uznani jako strony w postępowaniu administracyjnym, zakończonym decyzją udzielającą pozwolenia na budowę, jest przez tut. organ nie do zaakceptowania. W tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z powyższym Prezydent Miasta Krakowa podziela stanowisko zaprezentowane przez Inwestora w piśmie z dnia 04.12.2023 r., wskazujące na to, że cyt.: *„Nie wystarczy więc subiektywne przekonanie właściciela nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja, że ma on interes prawny uzasadniający jego udział jako strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie. (sygn akt: IV SA/Po 229/23, LEX nr 3621188)"*, ponieważ warunkiem koniecznym jest istnienie przepisów prawa, wprowadzających ograniczenie w zabudowie danej nieruchomości sąsiedniej.

Przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego nie są również regulacje cywilnoprawne dotyczące ochrony prawa własności oraz immisji (zob. wyrok NSA z 9.01.2009 r., II OSK 1748/07, wyrok NSA z 26.01.2012 r., II OSK 1398/10, wyrok NSA z 27.09.2012 r., II OSK 1008/11; por. także: decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 27.04.2015 r., znak: DOA/ORZ/7201/81/15 oraz A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz. Art. 1 – Art. 47*, 2012).

Brak jest również do uznania, że wnioskującej o wznowienie Spółdzielni przysługiwał interes prawny, o którym mowa w art. 28 KPA, co zostało wykazane powyżej.

Przeprowadzona przez tut. organ analiza prowadzi do stwierdzenia, iż wnioskująca o wznowienie Spółdzielnia Mieszkaniowa „Łobzow" nie legitymuje się interesem prawnym (ani w ogólnym, najszerszym rozumieniu – art. 28 KPA, ani ograniczonym – zgodnie z art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowalnego) uzasadniającym jej udział w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji pozwolenia na budowę Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r.

Reasumując stwierdzić należy, iż **ograniczenia związane z planowaną inwestycją, o ile w istocie wystąpią, a które nie są wynikiem istnienia przepisów prawnych, nie dają podstawy do uznania danego podmiotu za stronę postępowania**.

Skoro zatem nieruchomość poddana analizie nie znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji objętej decyzją o pozwoleniu na budowę Nr 1636/6740.1/2022 dnia 30.12.2022 r., Spółdzielni nie przysługiwał przymiot strony w postępowaniu zakończonym wydaniem ww. decyzji pozwolenia na budowę.

Co do zasady, gdy organ po złożeniu podania o wznowienie i przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego ustali, że wniosek nie pochodzi od strony postępowania, nie może wszcząć

postępowania w przedmiocie wznowienia, gdyż naruszałoby to normę prawną określoną w art. 147 KPA, który dopuszcza możliwość wznowienia postępowania wyłącznie na wniosek strony.

W niniejszej sprawie postępowanie zostało wznowione, ale w jego toku w sposób jednoznaczny i bezsporny wykazano, że Wnioskująca o wznowienie nie była i nie powinna być stroną tego postępowania. To ustalenie determinuje rodzaj rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie.

Co do zasady, rozstrzygnięcie wznowionego postępowania powinno nastąpić na podstawie art. 151 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym:

Organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 150, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której:

1) odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, albo

2) uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

Jednakże, w ocenie organu, rozstrzygnięcie takie może zostać podjęte, **jeżeli wniosek o wznowienie postępowania został złożony** w terminie i **przez osobę uprawnioną**. Jeżeli wniosek o wznowienie postępowania nie został złożony w terminie lub przez osobę nieuprawnioną, należy mówić o **bezprzedmiotowości** postępowania wznowionego.

W wypadku wznowienia postępowania na wniosek podmiotu niebędącego stroną nie jest dopuszczalne badanie przesłanek wznowienia, a w konsekwencji – oparcie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie o art. 151 § 1 pkt 1 lub 2 KPA, które stanowią podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego, do którego jest uprawniony podmiot legitymowany w sprawie. W takiej sytuacji (tj. w razie wznowienia postępowania na wniosek nielegitymowanego podmiotu), postępowanie takie winno w ocenie tut. organu zostać zakończone decyzją o umorzeniu postępowania ze względu na niedopuszczalność skierowania orzeczenia merytorycznego do podmiotu niebędącego stroną w sprawie — art. 156 § 1 pkt 4 KPA (zob. np. T. Libera, *Weryfikacja przesłanki podmiotowej wznowienia postępowania administracyjnego*. Casus Zima 2016, s. 14 i n.), który to przepis nakazuje stwierdzenie nieważności decyzji skierowanej do osoby, która nie była stroną w sprawie (a więc do osoby, której interesu prawnego nie dotyczyło postępowanie). Trzeba wskazać, iż przedmiotem każdego postępowania administracyjnego jest sprawa administracyjna, w doktrynie prawa rozumiana jako przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego (T. Woś, *Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334). Sprawa administracyjna ma z jednej strony charakter uprzedni wobec postępowania, a z drugiej stanowi emanację stosunku administracyjnoprawnego, który zawiązuje się jeszcze przed wszczęciem tego postępowania. Jednocześnie, choć postępowanie wznowieniowe ma charakter odrębny i samodzielny względem postępowania głównego, to jednak byt sprawy rozstrzyganej w postępowaniu nadzwyczajnym pozostaje w związku ze sprawą pierwotną. Jednym z elementów konstrukcyjnych każdej sprawy administracyjnej jest podmiot bierny (strona), bez którego sprawa nie ma swego przedmiotu, a więc staje się bezprzedmiotowa (przy bezprzedmiotowości wtórnej) lub jest bezprzedmiotowa od początku (przy bezprzedmiotowości pierwotnej). Ta okoliczność powinna podlegać ciągłej weryfikacji przez organ na każdym etapie postępowania administracyjnego. Jak wskazuje się przy tym w doktrynie, istnienie okoliczności warunkujących elementy konstytutywne sprawy administracyjnej, a więc elementy normatywne (norma kompetencyjna i norma konkretyzowana) oraz elementy realne (podmioty i fakty sprawy), stanowi swego rodzaju założenie (patrz: T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, wyd. I, s. 34), które podlega sprawdzeniu tak na początku postępowania (wszczęcia), jak i na jego końcu (rozstrzygnięcia). Możliwe są bowiem sytuacje, w której wnioskodawca cofnie swój wniosek w toku postępowania, jak również przypadki dokonania **błędnej kwalifikacji podmiotu jako strony**. W przypadku postępowania wznowieniowego ocena legitymacji procesowej wnioskodawcy wymaga szczególnej wnikliwości, a jej zakwestionowanie na etapie wstępnym dopuszczalne jest w przypadku oczywistego braku interesu prawnego.

Podkreślenia wymaga przy tym, że normy z art. 151 § 1 KPA nie stanowią norm szczególnych względem normy wyrażonej w art. 105 § 1 KPA. Do bezprzedmiotowości postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 KPA, może dojść zarówno w postępowaniu zwyczajnym, jak również w postępowaniu nadzwyczajnym w każdym przypadku, kiedy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stanie się bezprzedmiotowe, a w związku z tym stosowanie art. 105 § 1 KPA w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania nie jest wyłączone.

Jak wskazał NSA w wyroku z 10.04.2014 r., II OSK 2731/12 *nie jest wyłączone stosowanie w postępowaniu w przedmiocie wznowienia postępowania, art. 105 § 1 i 2 KPA – to znaczy, że możliwe jest umorzenie postępowania, jeżeli stało się ono bezprzedmiotowe (...). Jedną z przyczyn bezprzedmiotowości postępowania będzie jego wszczęcie na wniosek podmiotu, który nie posiadał w sprawie interesu prawnego.*

Ustalenie we wznowionym postępowaniu, iż wnioskującemu o wznowienie nie przysługiwał przymiot strony w postępowaniu zakończonym wydaniem kwestionowanej decyzji stanowi nieusuwalną przeszkodę do orzekania na podstawie art. 151 § 1 KPA, której nie konwaliduje wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania. Kontynuowanie postępowania po wznowieniu na wniosek osób do tego nielegitymowanych pozostawałoby w sprzeczności z wyrażoną w art. 16 KPA ogólną zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, przejawiającą się we wzmożonej ich ochronie i niedopuszczalnością ich wzruszania na wniosek podmiotu nie legitymującego się interesem prawnym w jej kwestionowaniu.

W przypadku zatem negatywnej weryfikacji istnienia interesu prawnego Wnioskodawczyni w toku postępowania nadzwyczajnego, co w sposób bezsporny zostało wykazane powyżej, zastosowanie znaleźć musi art. 105 § 1 KPA, zgodnie z którym *Gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania*, przy czym bezprzedmiotowość oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego umożliwiającego wydanie decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty. Jednym z takich elementów jest istnienie podmiotu zdolnego złożyć w sprawie stosowny wniosek oraz popierać go w trakcie toczącego się postępowania, które zakończone zostanie wydaniem decyzji kształtującej jego prawa lub obowiązki. Innymi słowy, istnieć musi podmiot mogący być stroną postępowania, natomiast brak wpływu decyzji administracyjnej na jego prawa lub obowiązki (a tym samym brak przymiotu strony) powoduje bezprzedmiotowość postępowania ze względu na przesłankę o charakterze podmiotowym.

Wobec wznowienia postępowania na wniosek Spółdzielni Mieszkaniowej „Łobzów", której jak ustalono we wznowionym postępowaniu, nie przysługiwał przymiot strony postępowania zakończonego wydaniem decyzji Nr 1636/6740.1/2022 z dnia 30.12.2022 r., sygn.: AU-01-2.6740.1.1485.2022.GGO, postępowanie wznowione należało umorzyć jako bezprzedmiotowe.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszej decyzji stronom służy prawo wniesienia odwołania do Wojewody Małopolskiego za pośrednictwem Prezydenta Miasta Krakowa - Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa, ul. Mogilska 41, 31-545 Kraków, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

W odwołaniu od decyzji strony mogą złożyć wniosek o przeprowadzenie przez organ II instancji postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania, składając stosowne oświadczenie organowi, który decyzję wydał, nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

z up. PREZYDENTA MIASTA
Katarzyna Karecka
Kierownik Referatu
w Wydziale Architektury i Urbanistyki

Otrzymują:
1. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Łobzów" w Krakowie, ul. Mazowiecka 66, 30-019 Kraków;
2. Mazowiecka 112 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, ul. Grzegórzecka 21, 31-532 Kraków;
3. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Krakus", ul. Świętokrzyska 12, 30-015 Kraków;
4. Aa.

Oznaczenie stron postępowania w niniejszej decyzji jest niezbędne dla spełnienia obowiązku wynikającego z art. 107 § 1 KPA stanowiąc dopuszczalne przetwarzanie danych osobowych zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., str. 1).

Do wiadomości:
1. Rejestr centralny wm;
2. Gmina Kraków – Wydział Skarbu Miasta UMk, ul. Kasprowicza 29, Kraków;
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki., ul. Wielicka 28a, 30-552 Kraków (ePUAP).