

II SA/Sz 601/20 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

LEX nr 3151331

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

z dnia 18 lutego 2021 r.

II SA/Sz 601/20

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Maria Mysiak (spr.).

Sędziowie WSA: Katarzyna Grzegorzczak-Meder, Katarzyna Sokołowska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu (...) lutego 2021 r. sprawy ze skargi A. W. i T. L. na decyzję Wojewody Z. z dnia (...) r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Prezydent Miasta K. decyzją z dnia (...) maja 2019 r. nr (...) w oparciu o 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 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.- dalej jako "p.b.") oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.- dalej jako "k.p.a."), po rozpatrzeniu wniosku z dnia (...) lutego 2019 r., zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorom T. L. i A. W. pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej wraz z urządzeniami budowlanymi przy ul. (...) nr (...) w obrębie (...) w K.

Organ uznał, że inwestorzy spełnili wymagania w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 p.b., gdyż projekt budowlany i projekt zagospodarowania terenu został sporządzony zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przepisami techniczno-budowlanymi, w tym § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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. - dalej jako "rozporządzenie").

Od powyższej decyzji odwołanie złożył Rejonowy Zarząd Infrastruktury w S., reprezentowany przez (...) Wojskowy Oddział Gospodarczy w K. wskazując, że w trakcie robót budowlanych, jak i eksploatacji może dojść do naruszenia granicy ich działki o nr (...), znajdującej się w trwałym zarządzie Ministerstwa Obrony Narodowej.

Po rozpatrzeniu odwołania, Wojewoda decyzją z dnia (...) lipca 2019 r. nr (...), działając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 82 ust. 3 p.b., uchylił w całości decyzję Prezydenta Miasta K. z dnia (...) maja 2019 r. nr (...) i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

A. W. i T. L., reprezentowani przez radcę prawnego, zaskarżyli powyższą decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, wnosząc o jej uchylenie oraz zasądzenie od organu kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego. W sprzeciwie zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. poprzez uznanie, że decyzja organu I instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Sz 817/19, uwzględniając sprzeciw, uchylił powyższą decyzję Wojewody.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że wytknięte przez Wojewodę uchybienie organu I instancji nie stanowi naruszenia przepisów postępowania, które wiązałyby się z koniecznością wyjaśnienia zakresu sprawy, mającego istotny wpływ na rozstrzygnięcie, a tym samym nie sposób traktować je w kategorii wad uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie sprawy w trybie odwoławczym. Wręcz przeciwnie, poczynienie przez organ odwoławczy własnej oceny prawnej co do okoliczności istotnych dla sprawy wskazuje na możliwość wydania przez ten organ rozstrzygnięcia co do meritum zwłaszcza w sytuacji, gdy nie wykazano, aby zachodziła potrzeba przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego, chociażby w minimalnym zakresie.

Ponownie rozpatrując sprawę Wojewoda decyzja z dnia (...) czerwca 2020 r., znak: (...), orzekł o uchyleniu w całości decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia (...) maja 2019 r. nr (...) i, na podstawie art. 35 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. oraz art. 104 k.p.a., odmówił inwestorom T. L. i A. W. zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej wraz z urządzeniami budowlanymi przy ul. (...) - działka nr (...) w obrębie (...) w K.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, że T. L. oraz A. W. wnioskiem z (...) lutego 2019 r. wystąpili do Prezydenta Miasta K. o wydanie pozwolenia na budowę dla ww. inwestycji. Do wniosku dołączyli między innymi oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania działką inwestycyjną na cele budowlane, które nie były kwestionowane na żadnym z etapów postępowania. Na terenie działki obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru (...) w K., uchwalonego uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w K. z (...) czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Zach. Nr (...), poz. (...)), zwanego dalej "planem miejscowym". Działka położona jest na terenie elementarnym oznaczonym w planie miejscowym symbolem 209 MN. Z analizy rysunku planu wynika, że na terenie elementarnym 209 MN nie wyznaczono linii zabudowy, co oznacza, że usytuowanie budynku należy oceniać w kontekście postanowień przepisów rozporządzenia.

Według Wojewody, mając na uwadze § 12 ust. 1, ust. 4 pkt 1 i ust. 9 rozporządzenia usytuowanie projektowanego budynku od strony działek nr (...), (...) i (...) nastąpiło zgodnie z obowiązującymi normami.

Odnosząc się do usytuowania projektowanego budynku w stosunku do granicy z działką nr (...), Wojewoda wskazał, że zapisy § 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia dotyczą usytuowania budynku na działce o szerokości do 16 m. Na działce o takiej szerokości można zbliżyć ścianą bez okien i drzwi do granicy na odległość 1,5 m lub usytuować bezpośrednio przy niej. Omawiany przepis nie znajdzie zastosowania w sytuacji gdy szerokość działki przekracza 16 m, jak również w sytuacji usytuowania budynku w sposób inny jak przy granicy lub 1,5 m od

granicy.

Dokonując analizy projektu zagospodarowania terenu Wojewoda ustalił, że szerokość działki inwestycyjnej wynosi 16,98 m, bowiem przez szerokość działki należy rozumieć tę granicę działki, która znajduje się od strony frontowej, a front zaś to ta część działki budowlanej, która przylega do drogi. Wniosek taki można wyprowadzić z analizy postanowień planu miejscowego, w którym uchwałodawca określając zasady i warunki podziału i scalania nieruchomości, w tym parametry geometryczne działki budowlanej dla zabudowy bliźniaczej, posługuje się sformułowaniem minimalna szerokość frontu - § 15 ust. 8 pkt 3 lit. b tیره, drugi planu miejscowego. Ponadto, skoro parametry działki budowlanej stanowią parametry urbanistyczne, określające sposób zagospodarowania terenu, parametry te należy odczytywać tak jak przyjmuje się przy ustalaniu warunków zabudowy. Tylko w ten sposób można zapewnić zagospodarowanie działki tak jak to zostało przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania terenu albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 182/19). Powszechnie zaś przyjmuje się, że szerokość działki to linia łącząca dwa najdalej oddalone od siebie punkty widoczne od strony frontu działki. Front działki, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), to ta część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. W analizowanym stanie faktycznym front działki znajduje się zaś od strony północnej, tj. od granicy z działką nr (...) stanowiącą istniejący ciąg pieszo-jezdny, od której zaprojektowano wjazd na działkę inwestycyjną. Projektant nie może dobrowolnie wyznaczać szerokości działki, w celu zastosowania warunków określonych w § 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia. Tym samym w ocenie organu nie zostały spełnione przesłanki stypizowane w ww. jednostce redakcyjnej aktu wykonawczego, tj. działka inwestycyjna jest działką szerszą niż 16 m.

A. W. i T. L. zaskarżyli powyższą decyzję Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wnosząc o jej uchylenie w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucili naruszenie § 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia poprzez uznanie, że działka inwestycyjna jest działką szerszą niż 16 metrów.

W ocenie skarżących pojęcia szerokość działki nie można utożsamiać z szerokością frontu działki, a zatem z wymiarem działki od strony drogi. Nie są to bowiem pojęcia tożsame i nie mogą zostać za takie uznane. Przepisy prawa budowlanego wyraźnie rozróżniają te dwie szerokości, na co wskazał również w wyroku z dnia 22 lipca 2017 r. WSA w Gliwicach, sygnatura II SA/GI 43/17.

Wykładnia pojęcia "szerokości działki", w przypadku prawie idealnego prostokąta, nie powinna nastręczać trudności, bowiem szerokość prostokąta to zawsze wielkość mniejsza od długości. W ocenie skarżących innego rozumowania nie da się pogodzić z podstawowymi założeniami matematycznymi, zasadami logiki i założeniem racjonalnego ustawodawcy. Wykładnia tego pojęcia może nastręczać trudności w sytuacji działek o nieregularnym kształcie, jednakże w przypadku regularnego prostokąta - a taki kształt ma działka w niniejszej sprawie - nie jest potrzebna żadna dodatkowa argumentacja, aby uznać krótszy bok

działki za jej szerokość, a dłuższy za jej długość. Biorąc pod uwagę nawet warstwę językową nie sposób uznać krótszego boku za długość, a dłuższego za szerokość działki. Nie może mieć zatem znaczenia przy określaniu szerokości działki jej usytuowanie poszczególnych granic względem drogi.

W przypadku zastosowania logiki Wojewody do działki o tożsamych wymiarach (...) m położonej narożnie przy dwóch drogach tzn. gdyby dwa boki prostokąta przylegały do drogi - czy wówczas "szerokość" działki stałaby się jej "długością"? Rozumowanie organu II Instancji nie jest do pogodzenia ani z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ani z zasadami matematyki czy też warstwą językową wskazywanego przepisu.

Również cytowana przez Wojewodę w uzasadnieniu zaskarżanej decyzji uchwała Rady Miejskiej w K. z (...) czerwca 2010 r. - dotycząca obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru (...) w (...), zawiera zapisy przeczące wskazywanej przez organ II instancji zasadzie rozumienia pojęcia szerokości. Zgodnie z tymi zapisami "Maksymalna dopuszczalna długość elewacji frontowej zwróconej w stronę przyległego ciągu komunikacyjnego dla zabudowy bliźniaczej to 30 m." A zatem zapis planu miejscowego przeczy argumentacji organu wskazującej na szerokość elewacji frontowej za błędnie przytaczanym orzeczeniem WSA z Wrocławia, którą organ chce w sposób zupełnie nieuprawniony utożsamiać z szerokością działki.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t.: Dz. U. z 2021 r. poz. 137) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 - dalej jako "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Mając na uwadze powyższe kryteria kontroli sądowej, stwierdzić należy, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, ani w żaden inny sposób.

Zaskarżoną do Sądu decyzją z (...) czerwca 2020 r. Wojewoda ostatecznie odmówił wydania skarżącemu pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej wraz z urządzeniami budowlanymi przy ul. (...) nr (...) w obrębie (...) w K.

W pierwszym rzędzie podkreślenia wymaga, że decyzja jaką stanowi pozwolenie na budowę nie ma charakteru decyzji uznaniowej. Jeśli zostały spełnione wymagania określone w art. 35 ust. 1 p.b. organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jest to typowy przykład normy prawnej o charakterze związanym, kiedy organ nie ma żadnego "luzu decyzyjnego" i jeśli spełnione są przesłanki przewidziane wyżej powołanymi przepisami, to nie może wydać decyzji odmownej (tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Rzeszowie z 23 kwietnia 2013 r., II SA/Rz 77/13, LEX nr 1316944). A

contrario, w przypadku nie spełnienia wszystkich warunków określonych w przepisach, organ nie może wydać pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Analizując uzasadnienie zaskarżonej decyzji należy wskazać, że jej podstawą materialnoprawną był wskazany art. 35 ust. 1 p.b., zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

1. 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, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
2. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
3. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7;
4. 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;

Wymienione w art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. przepisy techniczno-budowlane to w szczególności przywołany przez Wojewodę § 12 ust. 1, 2, 3 i 4 rozporządzenia, zgodnie z którym:

1. Jeżeli z przepisów § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować od granicy tej działki w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z oknami lub drzwiami w stronę tej granicy;
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez okien i drzwi w stronę tej granicy;
2. Sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli plan miejscowy przewiduje taką możliwość.
3. Dopuszcza się, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli będzie on przylegał swoją ścianą do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce oraz jego wysokość będzie zgodna z obowiązującym na danym terenie planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

4. W zabudowie jednorodzinnej i zagrodowej, uwzględniając przepisy odrębne oraz przepisy § 13, 19, 23, 36, 40, 60 i 271-273, dopuszcza się:

- 1) budowę budynku ścianą bez okien i drzwi bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na

działce budowlanej o szerokości 16 m lub mniejszej;

2) nadbudowę budynku istniejącego, usytuowanego w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 od granicy tej działki budowlanej, o nie więcej niż jedną kondygnację, przy czym w nadbudowanej ścianie, zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 4 m od granicy, nie może być okien i drzwi;

3) budowę budynku gospodarczego lub garażu o długości nie większej niż 6,5 m i wysokości nie większej niż 3 m bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości nie mniejszej niż 1,5 m ścianą bez okien i drzwi.

W przedmiotowej sprawie Wojewoda uznał, iż dołączony przez skarżących do projektu budowlanego projekt zagospodarowania terenu nie jest zgodny z przepisami techniczno-budowlanymi, tym samym narusza art. 35 ust. 1 pkt 2 p.b. Niezgodność ta polega na usytuowaniu projektowanych budynków w sposób dopuszczony w § 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia, tj. na granicy działki budowlanej, pomimo że działka ma szerokość większą niż 16 m.

Skarżący uważają, że szerokość działki, na której projektują wybudowanie dwóch budynków z zabudowie bliźniaczej, jest mniejsza niż 16 m, dlatego mogą posadzić budynki w sposób dopuszczony w § 12 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia, tj. ścianą bez okien i drzwi bezpośrednio przy granicy działki budowlanej.

W rezultacie w sprawie wyłoniła się wątpliwość jak należy rozumieć użyte w rozporządzeniu pojęcie "szerokość działki", gdyż zacytowane powyżej rozporządzenie posługując się tym pojęciem, jednocześnie go nie definiuje.

Zdaniem Sądu, w sporze tym rację przyznać należy organowi. Nie można bowiem zgodzić się ze skarżącymi, że samo odwołanie się do pojęć matematycznych, tj. długości i szerokości prostokąta, jest wystarczające do udzielenia odpowiedzi na pytanie, co należy rozumieć przez szerokość działki. To Wojewoda trafnie wskazał, że pojęcie szerokości działki należy interpretować z uwzględnieniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności jej roli w kształtowaniu ładu przestrzennego. Przyjęta przez organ interpretacja, wprowadzająca element stałości, tzn. szerokość działki stanowi granica przylegająca do drogi, umożliwia kształtowanie ładu przestrzennego. Interpretacja ta nadto zgodna jest z tendencją wynikającą z przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. kształtowania wskaźników i paramentów zabudowy w odniesieniu do drogi publicznej. W taki właśnie sposób wyznaczana jest linia zabudowy oraz szerokość elewacji frontowej.

Przywołane przez skarżących w skardze orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 43/17, wcale nie przesądza o słuszności stanowiska skarżących. Wprawdzie tamtejszy Sąd wskazał, że § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) operuje pojęciem "szerokość frontu działki", a nie - "szerokość działki", a zatem rozróżnienie tych pojęć należy więc uznać za istotne. Sąd wskazał dalej, że rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu..., nie zawiera definicji pojęcia "front". Jednak określenie to definiuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku

braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Na użytek tego rozporządzenia, front działki to ta część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (§ 2 pkt 5 rozp.). W podsumowaniu Sąd stwierdził, że skoro oba akty wydano jako wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, to należy rozumieć identycznie pojęcie "frontu działki". Front działki może zaś charakteryzować się jedynie szerokością, a nigdy - długością. Tak sformułowana konkluzja przemawia za trafnością stanowiska organu, iż przez szerokość działki należy rozumieć tę granicę działki, która znajduje się od strony frontowej, a front zaś to ta część działki budowlanej, która przylega do drogi.

W takiej sytuacji zgodzić należy się z organem, że okoliczność ta uniemożliwia wydanie pozytywnej decyzji udzielającej skarżącym pozwolenia na budowę budynków, z uwagi na niespełnienie wszystkich wymagań, o których mowa w art. 35 ust. 1 p.b., tj. określonych w pkt 2 p.b.

W ocenie Sądu, sposób prowadzenia przez organ odwoławczy postępowania, jak i sposób gromadzenia oraz oceny zebranego materiału dowodowego był prawidłowy. Również uzasadnienie zaskarżonej decyzji było wyczerpujące i zawierało wszelkie przewidziane procedurą administracyjną elementy.

Z tych względów Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa, dlatego skarga podlega oddaleniu - na podstawie art. 151 p.p.s.a.