

## **II OSK 1472/10 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1134662

### **Wyrok**

### **Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 21 grudnia 2011 r.**

**II OSK 1472/10**

**TEZA aktualna**

Zasada, że pozwolenie na budowę powinno obejmować całe zamierzenie budowlane, a tylko w przypadku zamierzenia wieloobiektowego może być dzielone, oznacza, że niedopuszczalne jest dzielenie pozwolenia na budowę przy zamierzeniu jednoobiektowym.

### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.).

Sędziowie NSA: Marzenna Linska-Wawrzon del. Teresa Kobylecka.

#### **Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 15 grudnia 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej U.T. i A.T. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Ke 243/09 w sprawie ze skargi U.T. i A.T. na decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia (...) marca 2008 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oddala skargę kasacyjną.

#### **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 31 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ke 243/09, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę U.T. i A.T. na decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia (...) marca 2008 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Wyrok ten został wydany w następującym wskazanym przez Sąd I instancji stanie faktycznym i prawnym:

Zaskarżoną decyzją z dnia (...) marca 2008 r. Wojewoda Małopolski po rozpatrzeniu odwołania A.B., U.T. i D.T. od decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) września 2007 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową w parterze, garażami podziemnymi i instalacjami wewnętrznymi: wody, kanalizacji, c.o., c.w., wentylacji mechanicznej i instalacji elektrycznej oraz wjazdem i układem komunikacyjnym na działkach nr A, B, C, D, E, obręb (...) przy ul. L. w K. - uchylił zaskarżoną decyzję w części określającej szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych zawarte w punkcie 1 i w tym zakresie określił szczegółowe warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych wskazanych w treści wydanych decyzji. Wskazano, że obiekty

tymczasowe można użytkować przez okres prowadzenia robót budowlanych, że przed oddaniem obiektu do użytkowania należy rozebrać tymczasowe obiekty budowlane, że na budowie winien być ustanowiony inspektor nadzoru inwestorskiego (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie rodzaju obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego) oraz nadzór autorski (ze względu na wysoki stopień skomplikowania robot budowlanych) i że pozostałe warunki zawarte w decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) września 2007 r. pozostają bez zmian.

Zaś w zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę Wojewoda Małopolski utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu tej decyzji organ II instancji wyjaśnił, że w oparciu o zgromadzone przez organ I instancji oraz uzupełnione w ramach postępowania odwoławczego materiały dowodowe i złożone wyjaśnienia uznano, że jest on wystarczający do udzielenia pozwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji z jedną korektą dotyczącą nałożenia obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, co było konieczne z uwagi na treść § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie rodzaju obiektów budowlanych, przy realizacji których jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, z którego wynika, że przy budowie obiektu budowlanego o wysokości nad terenem ponad 15 m, tj. takiego jak przedmiotowy, istnieje wymóg pełnienia tej funkcji na budowie.

Przytaczając treść art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wyjaśniono, że organy administracji nie badają prawidłowości przyjętych w projekcie budowlanym rozwiązań, gdyż zakres ich kontroli określony został w art. 35 ust. 1. Za prawidłowość sporządzenia projektu budowlanego, w tym również za przyjęte w projekcie rozwiązania, odpowiada natomiast projektant i - jeżeli istnieje wymóg sprawdzenia projektu - również sprawdzający. Osoby projektujące i sprawdzające winny się przy tym legitymować stosownymi uprawnieniami i przynależnością do właściwej izby samorządu zawodowego, co w niniejszej sprawie zostało spełnione. Ponadto projektant i sprawdzający realizując wymóg wynikający z art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, dołączyli do akt sprawy oświadczenie o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, organ przytoczył treść § 11 ust. 2, 6 tego rozporządzenia i wyjaśnił, że z projektu zagospodarowania terenu wynika, iż szerokość projektowanego budynku nie przekracza 45 m, a więc wymagana jest droga pożarowa wzdłuż jednego, dłuższego boku budynku. Jest ona oddalona od budynku o około 10 m, a promień jej skrzywienia nie jest mniejszy aniżeli 11 m. Ponieważ droga pożarowa nie jest zakończona placem manewrowym o wymiarach co najmniej 20x20 m, na projekcie zagospodarowania pokazana została, wzdłuż południowej i zachodniej granicy, droga powrotna pojazdów (opisana przez projektanta jako "droga pożarowa"). Ponieważ uwagi odwołujących się odnoszą się do tej drogi powrotnej, organ wyjaśnił, że przepisy pożarowe nie nakładają na drogę powrotną pojazdów straży pożarnej wymogów w zakresie jej parametrów. Ponadto projekt zagospodarowania terenu został uzgodniony w zakresie wymogów ochrony przeciwpożarowej przez rzeczoznawcę ds.

zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Odnosnie zjazdu z ulicy L. Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że ulica ta nie stanowi drogi publicznej, lecz drogę wewnętrzną, w związku z czym nie wymaga decyzji lokalizacyjnej, o której mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zarządca tej drogi, którym jest Spółdzielnia Mieszkaniowa (...), zapewnił obsługę komunikacyjną działek nr A i B poprzez tę drogę (ul. L.) z drogą publiczną (ul. D.). Ponadto Zarząd Dróg i Transportu zaopiniował pozytywnie projekt w zakresie warunków bezpieczeństwa ruchu i braku kolizji z przystankami komunikacji zbiorowej. Inwestor złożył też oświadczenie o prawie do dysponowania terenem na cele budowlane w odniesieniu do ww. działek wskazując w nim, że w dniu 18 lipca 2006 r. zawarto umowę z ww. Spółdzielnią Mieszkaniową dotyczącą obsługi komunikacyjnej dla inwestycji. Organ wyjaśnił też, że przedstawiony w załączniku graficznym do decyzji WZ fragment włączenia projektowanej inwestycji do ul. L. w pasie drogowym tej ulicy, nie stanowi zmiany zagospodarowania terenu wymagającej decyzji o warunkach zabudowy, co wynika z pisma Urzędu Miasta Krakowa z dnia 19 lutego 2008 r. W sprawie zgłaszanych obaw odwołujących się związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa konstrukcji budynków sąsiednich oraz w związku z przedłożonymi zastrzeżeniami rzeczoznawcy budowlanego inwestor wyjaśnił, że po wykonaniu dodatkowych penetrujących otworów geologicznych na terenie planowanej inwestycji przyjęta została realizacja części podziemnej budynku z zastosowaniem szczelnej, żelbetowej ścianki szczelinowej. Zgodnie ze stanowiskiem projektanta konstrukcji przyjęta technologia gwarantuje, że realizacja projektowanej inwestycji nie będzie wywoływać niekorzystnego wpływu na istniejące w sąsiedztwie obiekty.

W zakresie wymagalności pozwolenia wodno-prawnego Wojewoda Małopolski uznał, że przedmiotowa inwestycja nie wymaga wydania decyzji w tym przedmiocie.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 8 i art. 124 pkt 6 ustawy Prawo wodne - pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na odwodnienie obiektów lub wykopów budowlanych, jeżeli zasięg leja depresji wykracza poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem. Jak wynika natomiast z opracowania pt. "Dokumentacja hydrologiczna określająca warunki hydrologiczne w związku z projektowaniem odwodnienia budowlanego otworami wiertniczymi", przy prawidłowo wykonanej ścianie szczelinowej lub ścianie Larsena wpływ odwodnienia wykopu nie powinien przekroczyć granic działki. W związku z powyższym odwodnienie nie będzie miało wpływu na okoliczne ujęcia wody, obiekty budowlane i grunty rolne". Opierając się na tym opracowaniu organ uznał, że brak jest dowodu wskazującego, iż w wyniku odwodnienia wykopu powstanie lej depresyjny przekraczający granice działki inwestora, przez co nie ma podstaw do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia wodno-prawnego.

Dokumentacja geologiczno-inżynierska wykonana w związku z ustaleniem złożonych warunków gruntowowodnych i II kategorii geotechnicznej obiektu, została przyjęta bez zastrzeżeń przez Prezydenta Miasta Krakowa.

Orzekający w sprawie organ wyjaśnił również, że przedmiotowa inwestycja nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przez co nie wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, a co za tym idzie inwestor nie był zobligowany do dołączenia do wniosku o

pozwolenie na budowę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane w związku z niepokazaniem na projekcie zagospodarowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, organ wyjaśnił, że nowelizacja ustawy Prawo budowlane z 2003 r. umożliwiła realizację przyłączy odrębnym trybem tj. w oparciu o zgłoszenie. W ocenie organu dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości rozstrzygnięcia w decyzji o pozwoleniu na budowę tylko o obiekcie kubaturowym bez jednoczesnego rozstrzygnięcia o infrastrukturze w zakresie przyłączy pozwala uznać, że inwestycja dotycząca infrastruktury jako elementu projektu budowlanego nie jest niezbędna do udzielenia pozwolenia na budowę obiektu kubaturowego i obiekt ten może stanowić całość zamierzenia budowlanego. Poza tym inwestor uzyskał warunki techniczne przyłączenia obiektu do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłej i elektroenergetycznej, co pozwala uznać, że istnieją techniczne możliwości wykonania tych elementów infrastruktury. Na etapie oddania obiektu do użytkowania, inwestor zobowiązany będzie potwierdzić, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbiór wykonanych przyłączy. Ponadto inwestor przedłożył dokumenty z których wynika, że uzyskał decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dla wykonania elementów infrastruktury technicznej oraz wystąpił z wnioskiem o udzielenie na nie pozwolenia na budowę.

W związku z zarzutami dotyczącymi pogorszenia oświetlenia, organ badał wpływ przedmiotowej inwestycji na naturalne oświetlenie w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi w budynkach sąsiednich oraz nasłonecznienie w pokojach mieszkalnych tych budynków. W wyniku poczynionych ustaleń stwierdził, że inwestycja nie powoduje niedopuszczalnego ograniczenia zarówno w zakresie naturalnego oświetlenia jak i nasłonecznienia.

Zgodnie bowiem z § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, warunek naturalnego oświetlenia uznaje się za spełniony jeżeli obiekt przesłaniający o wysokości nieprzekraczającej 35 m, znajduje się w odległości nie mniejszej niż jego wysokość przesłaniania. Tymczasem najmniejsza odległość między projektowanym obiektem, a istniejącymi budynkami wynosi 21 m, natomiast wysokość przesłaniania projektowanego budynku jest mniejsza aniżeli ta odległość i wynosi maksymalnie 20,36 m. Do obliczeń tych przyjęto rzędną atyki projektowanego budynku wynoszącą 232,10 m i najniższą rzędną terenu przyległego do budynków sąsiednich równą 211,74 m.

Odnosnie nasłonecznienia pokoi mieszkalnych organ II instancji wyjaśnił, że zgodnie z § 60 ww. rozporządzenia, minimalny czas nasłonecznienia pokoi wynosi 3 godziny w godzinach od 7:00 do 17:00 i badany jest w dniach równonocy tj. 21 marca i 21 września. Z wykonanej dla tych dni przez projektantkę tzw. linijki cienia wynika, że budynek nr 1 będzie miał czas nasłonecznienia od 7 do 9 godzin, budynek nr 5 od 4,5 do 5 godzin, budynek nr 9 - 5 godzin, budynek nr 13 od 4 do 4,5 godziny, budynek nr 19 od 4 do 7 godzin i budynek nr 19 - 4 godziny. W związku z powyższym organ uznał, że przepis § 60 ww. rozporządzenia nie został naruszony.

Niezasadny w ocenie organu był również zarzut dotyczący naruszenia decyzji o warunkach zabudowy w zakresie wysokości budynku. Zgodnie z tą decyzją "dla zabudowy z dachem

płaskim ustala się wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej (tekst jedn.: attyki) do 20 m - mierzoną od poziomu 212,31 m n.p.m jako najwyższej rzędnej wysokościowej występującej na terenie inwestycji. Jak wynika natomiast z projektu budowlanego rzędna attyki znajduje się na wysokości 232,10 m n.p.m. Tak więc wysokość projektowanego budynku, liczona od rzędnej 212,31 m, o której mowa w decyzji WZ, wynosi 19,79 m.

Organ wyjaśnił jednocześnie, że zagadnienia dotyczące między innymi rodzaju inwestycji, warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz innych elementów tej inwestycji, rozstrzygane są w decyzji o warunkach zabudowy poprzedzonej postępowaniem w tym zakresie. Na etapie pozwolenia na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej bada zgodność zaprojektowanego obiektu z warunkami decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli inwestycja nie narusza tych warunków (lub innych przepisów), organ ten nie jest uprawniony do ingerencji w zaproponowaną w projekcie budowlanym inwestycję.

W sprawie braku w projekcie zagospodarowania rozwiązań projektowych w zakresie zmian w ukształtowaniu terenu, co zdaniem odwołujących się narusza § 8 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, organ wyjaśnił, że ponieważ w części opisowej do projektu budowlanego zaplanowana jest niwelacja terenu o około 1 m, co potwierdzają charakterystyczne rzędne projektowanego terenu, to takie zmiany w zagospodarowaniu terenu nie uzasadniają zamieszczania przekroi pionowych terenu, o których mowa w tym przepisie. Taka różnica spadku terenu może być pokonana przy pomocy swobodnego ukształtowania gruntu bez konieczności wykonywania obiektów inżynierskich (skarp, murów oporowych itp.). Natomiast zagadnienie związane z wykonaniem odgrodzenia między nieruchomościami pozostaje poza kontrolą organów administracji, bowiem jego wykonanie nie wymaga żadnych działań formalnych ze strony inwestora. Ponieważ teren objęty inwestycją, zarówno przed jej wykonaniem jak i po zrealizowaniu obiektów znajdują się będzie poniżej terenów sąsiednich, nie nastąpi zmiana naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania ich na tereny sąsiednie.

Odnosnie zgłaszanego zarzutu uzupełnienia w sposób niedopuszczalny materiału dowodowego przez organ odwoławczy, Wojewoda Małopolski wyjaśnił, że przepisy nie wykluczają gromadzenia przez organ II instancji dodatkowych dowodów w sprawie, co wynika z art. 136 k.p.a. Powołując się na pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 23 listopada 2006 r. I OSK 451/2006 (zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. Organ odwoławczy nie może zmieniać rodzaju sprawy, a zatem w postępowaniu odwoławczym może być rozpoznana i rozstrzygnięta wyłącznie tożsama pod względem podmiotowym i przedmiotowym sprawa. Organ odwoławczy nie może orzekać w zakresie innym niż to uczynił przed nim organ pierwszoinstancyjny), organ wyjaśnił, że zakres uzupełnień dokonanych przez organ II instancji, który był konieczny ze względu na wymogi przepisów oraz zgłaszane obawy skarżących, pozostawał bez wpływu na charakter inwestycji, zakres jej oddziaływania jak i prawem chronione interesy osób trzecich. Mógł więc być przeprowadzony przez organ odwoławczy bez naruszenia zasady określonej w art. 15 k.p.a. Ponadto w postępowaniu odwoławczym umożliwiono stronom postępowania dostęp

do zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych jak i sporządzanie kserokopii z dokumentów, zachowując w ten sposób wymogi wynikające z art. 10 § 1 k.p.a.

Na koniec organ wyjaśnił, że projekt budowlany nie narusza wymogów określonych w decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności w zakresie linii zabudowy, wskaźnika powierzchni zabudowy i udziału powierzchni biologicznie czynnej, szerokości i wysokości elewacji frontowej, geometrii dachu, warunków ochrony zdrowia, środowiska, przyrody i krajobrazu, warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich. Ponadto z powtórnych obliczeń udziału powierzchni biologicznie czynnej dokonanych przez projektantkę - zdaniem organu - wynika, że udział ten z uwzględnieniem części terenów zielonych nad stropem garażu podziemnego wynosi 26,1%, co spełnia minimalny wymóg 25% określony w decyzji WZ. Ponadto projekt zagospodarowania działki został wykonany na kopii mapy zasadniczej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i nie narusza przepisów techniczno-budowlanych w zakresie lokalizacji obiektu i związanych z nim urządzeń budowlanych. Inwestor uzyskał niezbędne w sprawie uzgodnienia i opinie, których weryfikacja nie leży w kompetencjach organu w niniejszej sprawie, ponieważ bada on jedynie posiadanie ich przez inwestora. W aktach sprawy znajduje się informacja dotycząca bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, kopie uprawnień budowlanych aktualnych na dzień sporządzenia projektu, a także zaświadczenia o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego.

Uwzględniając takie rozważania i przytaczając treść przepisów art. 35 ust. 4, art. 32 ust. 4 i art. 4 ustawy Prawo budowlane Wojewoda Małopolski stwierdził, że inwestor spełnił wymagania wskazane w tych przepisach, przez co jest uprawniony do korzystania z prawa do zabudowy nieruchomości o jakim mowa w art. 4 ww. ustawy.

W skardze od powyższego rozstrzygnięcia U.T. i A.T. wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji i utrzymanie ją w mocy decyzji organu I instancji.

W uzasadnieniu skargi zakwestionowanej decyzji zarzucono naruszenie art. 7, 77, 107 § 3 k.p.a. polegające na podjęciu decyzji bez uprzedniego wyjaśnienia wszystkich okoliczności niezbędnych do zgodnego z prawem załatwienia sprawy.

Skarżący zawarli również w uzasadnieniu skargi szereg zarzutów dotyczących naruszenia przepisów prawa materialnego. Zdaniem skarżących zakwestionowana decyzja narusza także przepis art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, gdyż pozwolenie na budowę dotyczące zamierzenia budowlanego obejmującego jeden obiekt winno obejmować także obiekty infrastruktury - w szczególności sieci, o jakich mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane - niezbędne, aby budynek mógł samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Tymczasem przedmiotowy projekt obejmuje tylko budynek i nie zawiera żadnych rozwiązań projektowych w zakresie projektowanych sieci uzbrojenia terenu i przyłączy w zakresie wynikającym z projektowanych instalacji wewnętrznych, przez co nie mógłby samodzielnie funkcjonować. Zaś rozwiązanie projektowe dotyczące dróg pożarowych jest niezgodne z przepisami § 11 ust. 2 oraz § 12 ust. 3 w zw. z § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, albowiem zgodnie z tymi przepisami, minimalna szerokość drogi pożarowej winna wynosić w tym przypadku 4 m, a nie 3,5 m i powinna być oddalona od ściany budynku o 5-15 m.

Nadto zarzucono Wojewodzie Małopolskiemu, że nie był organem właściwym dla dokonania oceny, czy przed wydaniem pozwolenia na budowę było wymagane uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, gdyż właściwym organem w takich sprawach jest Prezydent Miasta Krakowa. Skarżący zanegowali również ocenę Wojewody co do braku wymagalności pozwolenia wodnoprawnego w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Małopolski wniósł o jej oddalenie podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wniesiona skarga nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem nie dopatrył się on naruszeń prawa skutkujących koniecznością uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji będącej przedmiotem skargi (art. 145 § 1 p.p.s.a.).

W uzasadnieniu Sąd przytoczył treść art. 35 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i podniósł, że w toku wnikliwego postępowania administracyjnego przeprowadzonego w niniejszej sprawie, organy administracji sprawdziły spełnienie wymogów o jakich mowa w tych przepisach. Poczynione w wyniku tego sprawdzenia ustalenia nie budzą wątpliwości co do zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy. Na wstępie Sąd stwierdził, że z racji braku na terenie gdzie projektowana jest przedmiotowa rozbudowa i nadbudowa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, konieczne było sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ostateczną decyzją Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) marca 2006 r. ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji objętej wnioskiem. W wyniku wnikliwych i szczegółowych porównań organy architektoniczno-budowlane obu instancji prawidłowo stwierdziły zgodność przedmiotowego projektu budowlanego z tą decyzją. Kontrola dokonana przez Sąd również wykazała zgodność projektu budowlanego z decyzją określającą warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. W związku z tym Sąd uznał, że dalsze rozważania należy ograniczyć do oceny spełnienia pozostałych wymogów jakie zgodnie z art. 32 ust. 4 i 35 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy Prawo budowlane ma obowiązek sprawdzić organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz do oceny zarzutów skargi.

Zdaniem Sądu o spełnieniu wymogów określonych w art. 35 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy Prawo budowlane świadczy fakt, że projekt budowlany jest kompletny, zawiera informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, został sporządzony przez projektantów posiadających wymagane uprawnienia budowlane i legitymujących się aktualnymi na dzień wykonywania projektu zaświadczeniami o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego. Projektanci ci dołączyli również do projektu oświadczenia o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Zasadnie również organ II instancji ustalił, że inwestor spełnił wymóg warunkujący udzielenie pozwolenia na budowę o jakim mowa w art. 32 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Do wniosku dołączył bowiem złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami oznaczonymi numerami ewidencyjnymi: A, B, C, D, E w obrębie (...) przy ul. L. w K., na cele budowlane, przy czym jako dopuszczalną podstawę takiego oświadczenia odnośnie działek, na których projektowany jest zjazd z ul. L., inwestor wskazał umowę zawartą ze Spółdzielnią Mieszkaniową (...) w dniu (...) lipca 2006 r., dotyczącą obsługi komunikacyjnej dla

przedmiotowej inwestycji. Projekt został również zaopatrzony w informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Zdaniem Sądu organ właściwie też ocenił, że dołączony do projektu budowlanego projekt zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. W tym zakresie znajdowały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75/02 poz. 690 z późn. zm.).

Projekt zawiera również analizę zacieniania przez projektowany budynek istniejących budynków położonych przy ul. N. od północnej strony budynku projektowanego. Z analizy tej wynika, że naturalne oświetlenie w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi w tych budynkach oraz nasłonecznienie w pokojach mieszkalnych tych budynków będzie spełniać wymogi określone w § 13 i 60 ww. rozporządzenia. Nadto Sąd zauważył, że ani w skardze, ani w żadnym z pism składanych przez skarżących w toku postępowania przed Sądem, nie znalazły się żadne zarzuty dotyczące tej kwestii.

Nie budzi również wątpliwości fakt zreformowania przez Wojewodę Małopolskiego decyzji organu I instancji przez uzupełnienie jej sentencji o nałożenie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, co znajduje oparcie w prawidłowo powołanym przez organ II instancji przepisie § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138/01 poz. 1554) oraz w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Odnosząc się zaś do najdalej idącego zarzutu skierowania zaskarżonej decyzji do B.M., która zmarła przed wszczęciem postępowania w sprawie, co skarżący zakwalifikowali jako wadę określoną w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., a więc wadę nieważnościową, Sąd wskazał iż jego zdaniem w sytuacji, gdy zmarłą stroną, do której skierowano zaskarżoną decyzję nie jest osoba, na rzecz której zostało wydane pozwolenie na budowę, a równocześnie bierze udział w postępowaniu spadkobierca takiej strony (tekst jedn.: mąż B.M. - R.M.), nie można mówić o skierowaniu decyzji do osoby niebędącej stroną, a jedynie o braku brania udziału w postępowaniu przez wszystkie strony (tekst jedn.: przez pozostałych spadkobierców zmarłej strony), co jest przewidzianą w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. podstawą wznowienia postępowania administracyjnego, uwzględnianą jednak nie z urzędu, a tylko na żądanie strony (art. 147 zd. 2 k.p.a.). Zdaniem sądu analogiczna argumentacja powoduje, że nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy niebranie udziału w sprawie zakończonej zaskarżoną decyzją przez inne jeszcze osoby będące następcami prawnymi stron, do których kierowane były decyzje wydane przez organ I i II instancji.

Oдноśnie zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane poprzez nieobjęcie pozwoleniem na budowę przedmiotowego budynku również obiektów infrastruktury - w szczególności sieci, o jakich mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 - niezbędnych, aby budynek mógł samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem, należy podzielić pogląd skarżących co do konieczności objęcia pozwoleniem na budowę całego zamierzenia budowlanego.

Pogląd ten znajduje bowiem oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazanych w uzasadnieniu Sądu. Jednak, zdaniem Sądu, nie można nie zauważyć, że takie naruszenie przepisów prawa materialnego w ostatecznym rozrachunku nie miało wpływu na

rozstrzygnięcie sprawy, przez co stosownie do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. nie mogło spowodować uchylecia zaskarżonej decyzji. Jak wynika bowiem z niespornego między stronami faktu wydania przez Prezydenta Miasta Krakowa w dniu (...) sierpnia 2008 r., ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę infrastruktury technicznej, w skład której wchodzi linie kablowe SN i NN, stacja trafo, przebudowa i zabezpieczenie istniejących kabli, sieć CO wraz z przyłączem do budynku, sieć kanalizacji deszczowej i sieć kanalizacji sanitarnej, przedmiotowy budynek po jego wykonaniu oraz po wykonaniu infrastruktury technicznej objętej pozwoleniem na budowę z dnia (...) sierpnia 2008 r., będzie mógł funkcjonować samodzielnie i zgodnie z jego przeznaczeniem. W tej sytuacji uchylanie zaskarżonej decyzji w celu uzupełnienia jej treści o rozstrzygnięcie dotyczące infrastruktury technicznej objętej inną ostateczną decyzją byłoby sprzeczne z zasadą trwałości decyzji administracyjnych i prowadziło do wydania decyzji obciążonej w części wadą nieważności, o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

W ocenie Sądu analogicznie należy ocenić zarzucane w skardze naruszenie przepisów postępowania polegające na niezrealizowaniu przez przedmiotowy projekt budowlany zakresu wymaganego dla przedmiotowego zamierzenia budowlanego, a w szczególności braku w części rysunkowej projektu rozwiązań dotyczących kanalizacji opadowej i linii elektroenergetycznych. Ponieważ te brakujące elementy, o jakich mowa w § 8 ust. 3 pkt 1, 5 i 6 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120/03 poz. 1133), znalazły się w projekcie zagospodarowania terenu dla infrastruktury technicznej zatwierdzonym wymienioną wyżej decyzją Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) sierpnia 2008 r., to wskazane naruszenie przepisów prawa materialnego nie miało wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

Sąd stanął także na stanowisku, że niezasadne są zarzuty skarżących dotyczące naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 121, poz. 1139). W pierwszej kolejności Sąd zauważył, że zarzuty te wynikają z błędnego rozumienia przez skarżących przepisów § 11 ust. 2 i 6 ww. rozporządzenia i wynikających z tych przepisów warunków, w jakich konieczne jest projektowanie dróg pożarowych oraz parametrów technicznych, jakie te drogi powinny spełniać.

Zdaniem Sądu z treści § 11 ust. 2 tego rozporządzenia, wynika, iż konieczność zaprojektowania drogi pożarowej z dwóch stron budynku, tj. wzdłuż dwóch dłuższych boków budynku, zależy od tego, czy szerokość budynku jest większa niż 60 m. Jeżeli bowiem szerokość budynku jest mniejsza niż 60 m, wystarczające jest zaprojektowanie drogi pożarowej tylko wzdłuż jednego, dłuższego boku budynku.

Nadto Sąd zauważył, że nie było w sprawie sporne, iż przedmiotowy budynek ma mieć kształt litery E, przy czym jego dłuższy bok będzie miał długość ok. 109 m, a krótszy ok. 45 m. Okoliczność, że projektowany budynek będzie miał kształt nieregularny nie ma znaczenia dla oceny potrzeb w zakresie dróg pożarowych, skoro nawet budynek w kształcie prostokąta o wymiarach 109x60 m, a więc gabarytowo znacznie większy od projektowanego, nie wymagałby dróg pożarowych wzdłuż obu jego dłuższych boków. Z powyższych wywodów wynika, że zaplanowanie w zatwierdzonym projekcie drogi pożarowej od północnej i

zachodniej strony projektowanego budynku spełnia wymogi wynikające z § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych. Sąd wyjaśnił także, że odrębnym od omówionej kwestii projektowania dróg pożarowych wzdłuż dłuższych boków budynku, jest zagadnienie dojazdu do obiektu budowlanego i powrotu pojazdu bez cofania (określanego w sprawie jako droga powrotna), co reguluje § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia. Zdaniem Sądu rację mają skarżący, że przepisy rozporządzenia w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych nie definiują pojęcia dróg powrotnych, ale nie można stąd wywodzić, jak chcieliby skarżący, że drogi takie muszą spełniać wymogi przewidziane dla dróg pożarowych co do ich szerokości i usytuowania. Na przeszkodzie takiej wykładni, w ocenie Sądu, stoi bowiem cel, jakie drogi te mają spełniać. Nie jest nim bowiem maksymalne ułatwienie dojazdu do płonącego budynku i przeprowadzenie akcji gaśniczej, co jest funkcją drogi pożarowej, ale umożliwienie powrotu pojazdów już po takiej akcji. Dlatego zaprojektowanie drogi powrotnej o szerokości 3,5 m w odległości mniejszej niż 5 m od ściany projektowanego budynku, która to droga niewątpliwie umożliwi powrót pojazdów bez cofania - odpowiada wymogom przewidzianym w § 12 ust. 3 wskazanego wyżej rozporządzenia. Poza tym, na co - zdaniem Sądu - trafnie zwrócono uwagę w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, przedmiotowy projekt zagospodarowania terenu został pozytywnie uzgodniony w zakresie wymogów ochrony przeciwpożarowej przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, co dodatkowo świadczy o spełnieniu wymogów omawianego rozporządzenia i niezasadności wskazanego zarzutu skargi. Nadto zdaniem Sądu nie jest również trafny zarzut skargi dotyczący kwestii wymagalności pozwolenia wodno-prawnego i związanych z tym zagadnieniem domniemyanych naruszeń przepisów postępowania.

W ocenie Sądu wbrew sugestiom skarżących, organy architektoniczno-budowlane są uprawnione do oceny, czy w sprawie dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Kompetencja ta wynika bowiem z treści art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza m.in. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń. Sąd wskazał, że z przepisu tego wyraźnie wynika, iż to organ architektoniczno-budowlany ocenia w ramach własnych kompetencji, czy dane pozwolenie jest w danym przypadku wymagane, czy też nie. Taka ocena została w sprawie dokonana przez Wojewodę Małopolskiego w oparciu o logiczną i przekonującą dokumentację hydrogeologiczną. Z dokumentacji tej wynika, że ze względu na sąsiedztwo wysokich budynków odwodnienie wykopów należy przeprowadzić w ścianie szczelnej - szczelinowej lub Larsena - wykonanej do głębokości ok. 11 m poniżej poziomu terenu. Przy prawidłowo wykonanej ścianie szczelinowej lub ścianie Larsena wpływ odwodnienia wykopu nie powinien przekroczyć granic działki, w związku z czym odwodnienie nie będzie miało wpływu na okoliczne ujęcia wody, obiekty budowlane i grunty rolne. Ponieważ istotną cechą metody szczelnych ścian szczelinowych jest to, że realizowane z jej zastosowaniem roboty budowlane nie naruszają poziomu wód gruntowych, przez co zasięg leja depresyjnego nie przekracza granic terenu inwestycyjnego, to głębokość wykopów, czy głębokość niwelacji terenu nie ma wpływu na zasięg leja depresyjnego i bezpieczeństwo sąsiednich obiektów. Dlatego podnoszone w

skardze zwiększenie głębokości wykopu o ok. 2,30 m w porównaniu z założeniem przyjętym w dokumentacji hydro-geologicznej, zdaniem Sądu, nie będzie miało wpływu na zasięg leja depresyjnego, a więc i na potrzebę uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

W ocenie Sądu I instancji nie można zgodzić się także z zarzutem skargi dotyczącym naruszenia zasady dwuinstancyjności. Wbrew twierdzeniom skarżących ocena, czy w niniejszej sprawie było wymagane uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego nie miała charakteru prejudycjalnego, skoro należała, jak to wyżej wyjaśniono, do organu architektoniczno-budowlanego. Organy te, tj. Prezydent Miasta Krakowa i Wojewoda Małopolski dwukrotnie rozpatrzyły i rozstrzygnęły tę kwestię uznając, że pozwolenie takie nie jest wymagane. Nadto Sąd wskazał, że nie można też zaakceptować twierdzenia, iż organ II instancji naruszył wymóg przewidziany w art. 107 § 3 k.p.a. przez nieodniesienie się do zastrzeżeń stron wyrażonych w piśmie z dnia 21 lutego 2008 r. co do tego, czy zasięg leja depresyjnego nie przekroczy granic działki. W zaskarżonej decyzji znalazła się bowiem analiza tej kwestii oparta na wyjaśnieniu projektanta części konstrukcyjnej mgr. inż. Z.J. (pismo z dnia 15 stycznia 2008 r.). Zdaniem Sądu nie stanowiło też naruszenia prawa zezwolenie przez organ odwoławczy na zmianę treści projektu budowlanego dokonaną na etapie postępowania przed tym organem, polegającą na wykreśleniu zapisu mówiącego o zabezpieczeniu wykopów ścianami Larsena i wpisaniu, że będą wykonane ściany szczelne szczelinowe oraz wklejeniu dodatkowej karty do ponumerowanego i opieczetowanego egzemplarza projektu. Kompetencja organu II instancji polega na ponownym merytorycznym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonej decyzji. Dlatego utrzymanie w mocy decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę oznacza, że organ II instancji zatwierdził projekt budowlany o takiej treści, jaką on miał w dacie rozstrzygnięcia sprawy przez ten organ. Dlatego Sąd uznał, że nie może być wątpliwości co do tego, jaki sposób zabezpieczenia wykopów został ostatecznie w projekcie zatwierdzony i jaki sposób zabezpieczenia wykopów obowiązuje inwestora. Ewentualne nienaniesienie w pozostałych trzech egzemplarzach projektu budowlanego zmiany dotyczącej sposobu zabezpieczenia wykopów, nie ma znaczenia dla oceny, jaka treść projektu budowlanego została ostatecznie zatwierdzona, gdyż ma jedynie charakter techniczny.

Zdaniem Sądu nie jest również zasadny zarzut dotyczący zaprojektowanego zjazdu na ul. L., sprowadzający się do twierdzenia, że zjazd ten uwidoczniiony w projekcie zagospodarowania terenu, będącym częścią zatwierzonego projektu budowlanego, nie jest w całości położony na terenie objętym decyzją z dnia (...) marca 2006 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji. Przede wszystkim należy podzielić pogląd organu, że skoro ulica L. nie jest drogą publiczną, ale drogą wewnętrzną, to budowa zjazdu z tej drogi na położoną przy niej nieruchomość (a nie budowa zjazdu na ulicę L., jak to sprzecznie z art. 29 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, określają skarżący), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej zezwalającej na budowę tego zjazdu. Zjazd zdefiniowany w powołanym przepisie art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, to połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiący bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poza tym projektowane zamierzenie budowlane nie

obejmuje budowy nowego zjazdu, a tylko utwardzenie pasa drogowego, co nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę poprzedzonego decyzją ustalającą warunki zabudowy, a tylko zgłoszenia właściwemu organowi. Ubocznie można również dodać, że przekroczenie przez projektowane utwardzenie pasa drogowego granic terenu objętego decyzją ustalającą warunki zabudowy dla przedmiotowej inwestycji, dotyczy bardzo niewielkiej powierzchni zaledwie kilku metrów kwadratowych.

W ocenie Sądu nie można też podzielić poglądu skarżących, że wyjaśnienie powyższej kwestii podane w piśmie powinno przybrać postać postanowienia wyjaśniającego wątpliwości co do treści decyzji w trybie art. 113 § 2 k.p.a., ponieważ zgodnie z tym przepisem, wyjaśnienie w drodze postanowienia dokonywane jest przez organ, który wydał decyzję na żądanie organu egzekucyjnego lub strony. Tymczasem w niniejszej sprawie takie żądanie nie zostało skierowane pod adresem Prezydenta Miasta Krakowa, tj. organu który wydał decyzję o warunkach zabudowy.

Odnosząc się do zarzutu braku w zatwierdzonym projekcie budowlanym oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków, czego wymaga przepis art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. a ustawy Prawo budowlane, Sąd zauważył, że w aktach sprawy znajdują się pisma dostawców mediów, z których treści wynika złożenie przez nich wymaganych powołanym przepisem oświadczeń. Należy tu wskazać w szczególności na jedyne wymienione w skardze pismo dotyczące dostaw ciepła, tj. pismo (...) Przedsiębiorstwa (...) S.A. w K. z dnia 12 października 2006 r. określające warunki podłączenia do miejskiej sieci ciepłej. Aczkolwiek nie zostało ono nazwane oświadczeniem o zapewnieniu dostaw, to jednak z jego treści jednoznacznie wynika, że spełnia ono wymogi takiego oświadczenia. Ponadto Sąd uznał, wbrew twierdzeniom skarżących, że warunki podłączenia określone w tym piśmie nie utraciły ważności przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę. Były one bowiem ważne przez rok od daty ich wystawienia, a więc do dnia 12 października 2007 r., podczas gdy przedmiotowy wniosek został złożony w dniu 16 lipca 2007 r.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że podniesione w skardze zarzuty nie mogły odnieść zamierzonego skutku i jednocześnie brak jest okoliczności mogących spowodować uwzględnienie skargi, które należałoby wziąć pod uwagę z urzędu.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiedli U.T. i A.T. zaskarżając go w całości. Jednocześnie zakwestionowanemu wyrokowi zarzucono:

**1. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:**

- a)** art. 33 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c, d, pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji uznanie, iż konieczna przesłanka wydania decyzji dotyczącej pozwolenia na budowę określająca obiekty infrastruktury może zostać spełniona poprzez wydanie innej decyzji w sytuacji, gdy nie zachodzi wyjątek dopuszczający taką możliwość, a tym samym wydanie decyzji niezgodnej z przepisem art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, bowiem nieokreślającej całego zamierzenia budowlanego;

**b)**art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane poprzez niewłaściwe zastosowanie do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i przyjęcie, że wniosek ten był kompletny, a organ administracji publicznej zatwierdzając projekt budowlany i wydając decyzję o pozwoleniu na budowę działał zgodnie z przepisami prawa;

**c)**§ 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133) poprzez niewłaściwe przyjęcie, iż brak w przedmiotowym projekcie budowlanym, w szczególności w części rysunkowej projektu, rozwiązań dotyczących kanalizacji opadowej i linii elektroenergetycznej nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy, w sytuacji gdy okoliczność ta przesądza, iż nie zostały spełnione warunki określone w powołanym powyżej przepisie rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane;

## **2. naruszenie przepisów prawa procesowego, a mianowicie:**

**a)**art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) oraz art. 151 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., poprzez oddalenie skargi przez WSA mimo, iż decyzja organu administracyjnego została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, które uzasadniało jej uchylenie ze względu na naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, przez co wypełniona została dyspozycja art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

W związku z powyższym wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Kielcach do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie rozwinęli wskazane wyżej zarzuty.

W ocenie skarżących kasacyjnie przyjęta przez Sąd I instancji wykładnia przepisu art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane sprzeczna jest z utrwalonym w orzecznictwie i doktrynie rozumieniem tego przepisu. Uznanie, iż wymogi określone w tym przepisie mogą być spełnione w dwóch decyzjach, w przypadku gdy zamierzenie budowlane dotyczy tylko jednego obiektu budowlanego, jest sprzeczne z wykładnią tego przepisu. Prowadzi to do stwierdzenia, iż WSA dokonał błędnej wykładni przyjmując, iż wyjątek unormowany w przepisie art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane można zastosować również w sytuacji, gdy wykonanie jednego zamierzenia budowlanego zostanie uregulowane w dwóch odrębnych decyzjach. WSA błędnie przyjął, że wykonanie obu decyzji spowoduje, iż przedmiotowy budynek będzie mógł funkcjonować samodzielnie, a tym samym brak jest konieczności uzupełnienia treści decyzji o rozstrzygnięcia dotyczące infrastruktury technicznej. Zatem

pozostawienie w obrocie prawnym decyzji dotyczącej zamierzenia budowlanego, bez spełnienia wymogów nakładanych przez przepisy prawa budowlanego prowadzi do sytuacji w której budynek objęty skarżoną decyzją zostanie wykonany bez niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania elementów infrastruktury technicznej. Zaś w związku z tym, że przepis art. 37 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przewiduje, że w sytuacji braku rozpoczęcia budowy w okresie 3 lat od daty wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzja ta wygasa, to nie można uznać, że pewnym i niebudzącym wątpliwości WSA następstwem wydania dwóch decyzji jest ich zrealizowanie. Fakt wydania decyzji nie oznacza konieczności jej zrealizowania, co prowadzi do wniosku, iż w obrocie prawnym pozostanie decyzja, która nie gwarantuje wybudowania obiektu budowlanego wyposażonego w wymagane przepisami Prawa budowlanego rozwiązania dotyczące infrastruktury technicznej.

W ocenie skarżących Wojewódzki Sąd Administracyjny nieprawidłowo przyjął, iż analogicznie do zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, należy ocenić zarzut naruszenia art. 34 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy oraz § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, a zatem uznał, iż brak koniecznych elementów dotyczących projektu zagospodarowania terenu nie miał wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, bowiem elementy te określone zostały w odrębnej decyzji dotyczącej infrastruktury technicznej. Skoro w niniejszej sprawie nie zachodzi wyjątek wskazany w treści art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, to konieczny element wydania decyzji o pozwoleniu na budowę wskazany w art. 34 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy oraz § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego nie został spełniony.

Uzasadniając podniesiony zarzut naruszenia prawa procesowego, autor skargi kasacyjnej wskazał, że WSA oddalając skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. wadliwie wykonał funkcję kontrolną wynikającą z art. 1 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Sąd przyznając, iż doszło do naruszenia prawa poprzez wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę niezawierającej wszystkich koniecznych, wymaganych przez przepisy art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury rozwiązań wadliwie przyjął, iż brak jest przesłanek do zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Zdaniem skarżących kasacyjnie stwierdzenie naruszenia przepisów prawa materialnego obligowało WSA do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji o pozwoleniu na budowę.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wspólnota Mieszkaniowa ul. N. w K. poparła stanowisko skarżących kasacyjnie i wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu I instancji w całości. Zaś uczestnik postępowania E.L. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w B. w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie jako niezasadnej i zasądzenie od skarżących na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do postanowień art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) - zwanej w dalszej części tego uzasadnienia p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod uwagę tylko nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z przesłanek nieważności postępowania, wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. tym samym sprawa ta mogła być rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w granicach zakreślonych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Natomiast skarga kasacyjna analizowana pod tym kątem nie zasługiwała na uwzględnienie. Skarga ta zawiera zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego jak i procesowego lecz mając na uwadze charakter tych zarzutów w pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez ich błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.

Natomiast norma art. 5 tej ustawy określa zasady projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych. W przepisie art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c i d ustawy Prawo budowlane przyjęto, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: c) bezpieczeństwa użytkowania, d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska.,

Stosownie zaś do ust. 2 art. 5 cytowanej ustawy obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami o których mowa w ust. 1 pkt 1-7.

Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż w powołanym wyżej przepisie art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane sformułowana została zasada, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Zasada, że pozwolenie na budowę powinno obejmować całe zamierzenie budowlane, a tylko w przypadku zamierzenia wieloobektowego może być dzielone, oznacza, że niedopuszczalne jest dzielenie pozwolenia na budowę przy zamierzeniu jednoobektowym.

Z kolei zakres zastosowania art. 5 należy odczytywać w kontekście określonego przedmiotu regulacji objętego ustawą Prawo budowlane. Tym samym przepis art. 33 ust. 1 należy interpretować przez pryzmat zasad ogólnych zawartych w art. 5.

Strona skarżąca kasacyjnie powołując się na ww. przepisy ustawy Prawo budowlane

zarzuciła Sądowi I instancji błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie poprzez uznanie, iż konieczna przesłanka wydania decyzji dotyczącej pozwolenia na budowę określająca obiekty infrastruktury może zostać spełniona poprzez wydanie innej decyzji, w sytuacji gdy zachodzi wyjątek dopuszczający taką możliwość, a tym samym wydanie decyzji niezgodnej z art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Niespornym w rozpoznawanej sprawie pozostaje to, iż pozwolenie na budowę oceniane w tej sprawie dotyczy wyłącznie obiektu kubaturowego wraz z wewnętrznymi instalacjami, natomiast w ramach odrębnego postępowania wydano decyzję o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę w zakresie infrastruktury dla ww. obiektu kubaturowego. Okoliczność ta jest niesporna i żadna ze stron tego faktu nie kwestionowała.

Nie budzi wątpliwości również i to, że na etapie wydawania zaskarżonej decyzji z dnia (...) marca 2008 r. Wojewoda Małopolski wskazywał, że wprawdzie zatwierdza projekt i udziela pozwolenia na budowę wyłącznie obiektu kubaturowego, lecz infrastruktura techniczna dla spornego obiektu będzie zapewniona. W uzasadnieniu swej decyzji bowiem ten organ architektoniczno - budowlany wyjaśnił, że inwestor uzyskał warunki techniczne przyłączenia do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłej i elektroenergetycznej obiektu co pozwala uznać, iż istnieją techniczne możliwości wykonania tych elementów infrastruktury.

Potwierdzeniem tego była zaś ostateczna decyzja Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) lipca 2007 r. ustalająca lokalizację celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie stacji trafo, sieci co, sieci kanalizacji opadowej sanitarnej, linii kablowych SN i NN, oświetlenia zewnętrznego ze słupami oraz przebudową linii kablowej SN i NN przy ul. L. na działkach nr A, B, C, D, E, F obr (...), jak też informacja przekazana przez inwestora, że wystąpił z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę dla infrastruktury technicznej (str. 5 uzasadnienia zaskarżonej decyzji). Ponadto niespornym pozostaje w rozpoznawanej sprawie, iż znajdujący się w aktach sprawy plan zagospodarowania terenu zawierał także informację o projektowanej stacji trafo (wskazując na marginesie, że odrębne postępowanie w toku). Analiza akt sprawy wskazuje także na znajdujące się w nich oświadczenia jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła, gazu, odbioru ścieków do spornego budynku co przyznał również Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku (str. 21 uzasadnienia wyroku).

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny kontrolując legalność zaskarżonej decyzji wbrew zarzutom kasacji nie przedstawił wadliwej wykładni przepisu art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Sąd ten w zaskarżonym wyroku podzielił bowiem wskazywaną w skardze wykładnię ww. przepisu o konieczności objęcia pozwoleniem całego zamierzenia budowlanego i w tym zakresie wskazał na jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych (str. 16 i 17 uzasadnienia). Jednakże naruszenie tego przepisu prawa materialnego w okolicznościach rozpoznawanej sprawy uznał jako niemające wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Powodem przyjęcia takiego poglądu w kontekście przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. był fakt funkcjonowania już w obrocie prawnym ostatecznej decyzji z dnia (...) sierpnia 2008 r. wydanej przez Prezydenta Miasta Krakowa o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę infrastruktury technicznej dla przedmiotowego zamierzenia budowlanego, które uzupełniało w istocie zaskarżoną decyzję i przesądzało o całości przedmiotowego zamierzenia budowlanego zgodnie z art. 33 ust. 1

ustawy Prawo budowlane, które po jego wykonaniu oraz wykonaniu infrastruktury technicznej będzie mogło funkcjonować samodzielnie i zgodnie z przeznaczeniem. Stąd też uznano, że uchylanie w takiej sytuacji zaskarżonej decyzji w celu uzupełnienia jej o treści zamieszczone w ostatecznej decyzji z dnia (...) sierpnia 2008 r. byłoby sprzeczne z zasadą trwałości decyzji ostatecznej i prowadziło do wydania decyzji obciążonej w części wadą nieważności o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Stanowisko to zasługuje na aprobatę w tak ustalonym stanie faktycznym.

Niewątpliwie w okolicznościach rozpoznawanej sprawy wykazane wyżej naruszenie prawa przy jednoczesnym dokonaniu przez Sąd wnikliwej oceny pozostałych zarzutów w odniesieniu do budynku kubaturowego gdzie nie ujawniono żadnych naruszeń prawa budowlanego jak i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pozwalało Sądowi I instancji na uznanie tego naruszenia art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego wraz z innymi niżej wskazanymi a dotyczącymi kwestii infrastruktury technicznej, za niemające wpływu na wynik sprawy. W przeciwnym wypadku uchylenie zaskarżonej decyzji w tej sprawie tylko z tego powodu by zamieścić w jej treści znajdujące się rozstrzygnięcie w innej ostatecznej decyzji tego samego organu administracji, wiązałoby się z nadmiernym formalizmem prawnym. Istotne w sprawie pozostaje również to, że celem regulacji art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane jest uniemożliwienie organowi administracji zatwierdzania projektu budowlanego i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego, które po jego zrealizowaniu nie mogłoby stanowić samodzielnej całości nadającej się do użytkowania jak i nieracjonalne dzielenie jednej inwestycji na etapy (np.: zerowy i kolejne) czy też udzielanie pozwolenia na następny etap realizacji jednego obiektu. Natomiast w tej sprawie z analizy akt sprawy wynika, że cele wskazanej regulacji zostaną osiągnięte, co wyraźnie zaznaczono na etapie postępowania odwoławczego.

Potwierdzeniem dodatkowym stanowiska Sądu I instancji co do kwestii naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i braku wpływu tego naruszenia na wynik sprawy jest również okoliczność niemal równoległego w istocie toczenia się stosownego postępowania w odniesieniu do infrastruktury jak i obiektu kubaturowego. Niewielkie różnice czasowe w tym zakresie nie mogą stanowić podstawy przyjęcia odmiennego stanowiska w szczególności, iż proces inwestycyjny wobec tych zamierzeń rozpoczynał się decyzjami o ustaleniu warunków zabudowy czy też decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Tak więc przy uwzględnieniu powyższych rozważań nie tylko nie można przyjąć, że Sąd I instancji dokonał niewłaściwej wykładni art. 33 ust. 1 cytowanej ustawy, ale nie można także uznać, iż Sąd I instancji dokonał niewłaściwego zastosowania wskazanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej i zamieszczona na jego poparcie argumentacja w tym zakresie nie zasługiwały na uwzględnienie.

Konsekwencją zaś nie uznania wpływu ujawnionego naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy Prawo budowlanego na wynik sprawy jest także przyjęcie, że nie można w tej sprawie mówić o naruszeniu prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane polegającego zdaniem skarżących kasacyjnie na przyjęciu, iż wniosek o wydanie pozwolenia na budowę był kompletny a organ administracji wydając zaskarżone decyzje działał zgodnie z prawem.

Przepis art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, iż projekt budowlany powinien

zawierać: projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;

Projekt budowlany przedstawiony w tej sprawie był stosownie do wyżej wskazanych okoliczności projektem, który nie zawierał sieci uzbrojenia terenu jak i nie określał sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, gdyż te kwestie były przedmiotem innego postępowania zakończonego wydaniem decyzji przez Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) sierpnia 2008 r. a dotyczącej całej infrastruktury technicznej dla spornego obiektu kubaturowego. Tak więc zasadnie Sąd I instancji wbrew stanowisku zawartemu w kasacji przyjął, iż analogicznie do wskazywanego wyżej niemającego wpływu na wynik sprawy naruszenia art. 33 ust. 1 cytowanej ustawy, tak samo należy ocenić podnoszone naruszenie art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Również i Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Sądu I instancji zaprezentowane w tym zakresie w zaskarżonym wyroku dodatkowo potwierdzone przywołaną wyżej argumentacją odnoszącą się do braku potrzeby uchylania zaskarżonej decyzji z uwagi na ujawnione naruszenia. Zatem przedstawienie w tych okolicznościach do zatwierdzenia organom architektoniczno-budowlanym wyłącznie projektu budowlanego odnoszącego się do obiektu kubaturowego wcale nie przesądza o takiej jego wadliwości, która uniemożliwiłaby wydanie decyzji w odniesieniu do tak przedstawionego projektu, tym bardziej, iż jak zaznaczono wyżej w istocie niemal równolegle toczyły się postępowania dotyczące obiektu kubaturowego i infrastruktury technicznej.

Ponadto te same uwarunkowania jakie wyżej wskazano w odniesieniu do art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane nie pozwalały na uznanie za usprawiedliwiony zarzutu naruszenia § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 z późn. zm.) poprzez wadliwe przyjęcie, że brak w części rysunkowej rozwiązań dotyczących kanalizacji opadowej i linii elektroenergetycznej nie wpływa na wynik sprawy. Kwestia ta także została rozwiązana w dokumentacji projektowej, która doprowadziła do wydania wskazywanej już w tym uzasadnieniu ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) sierpnia 2008 r.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, iż naruszenie prawa materialnego, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. może polegać na błędnej jego wykładni czyli błędnym pojmowaniu treści lub znaczenia określonego przepisu, bądź na niewłaściwym zastosowaniu, czyli podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod hipotezę niewłaściwego przepisu (błąd w subsumcji). Jednakże naruszenie prawa materialnego uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji tylko wtedy, gdy miało to wpływ na wynik sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie Sąd I instancji przeprowadzając ocenę zaskarżonych decyzji uznał, że wskazywane naruszenie art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane jak i § 8 ust. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w ustalonych a wskazanych wyżej okolicznościach tej sprawy nie miało wpływu na wynik sprawy. Tym

samym wskazywane naruszenie prawa materialnego prawidłowo ocenione jako nie mające wpływu na wynik sprawy nie mogło doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji w trybie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.

Zatem prawidłowo zaskarżonym wyrokiem oddalono skargę U. i A.T. na podstawie art. 151 p.p.s.a. gdyż Sąd administracyjny oddala skargę, jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania rozpoznawczego stwierdzi, że zaskarżony akt nie narusza prawa albo, że narusza prawo, jednak nie w takim stopniu, który dawałby podstawę do uwzględnienia skargi.

Konkludując przyjęć należy, iż prawidłowo przeprowadzona przez Sąd I instancji kontrola legalności zaskarżonego aktu przy uwzględnieniu obszernych rozważań zawartych w motywach zaskarżonego wyroku nie pozwalała na uznanie za usprawiedliwiony zarzutu skargi kasacyjnej naruszenia art. 1 § 1 i 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi mimo wydania decyzji z naruszeniem prawa materialnego.

W tym stanie rzeczy, skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, na mocy art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji oddalając skargę kasacyjną.