

**II OSK 896/12, Brak obowiązku objęcia przyłączy decyzją o pozwoleniu na budowę zasadniczego obiektu. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 1358525

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 18 lutego 2013 r.**

**II OSK 896/12**

**Brak obowiązku objęcia przyłączy decyzją o pozwoleniu na budowę zasadniczego obiektu.**

**TEZA aktualna**

**Przepis art. 33 ust. 1 zdanie pierwsze p.b. zawiera zasadę, iż pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Od zasady tej są jednak wyjątki, o czym świadczy dalsza część tego przepisu. Za wyjątki należy też uznać sposób realizacji przyłączy, regulowany przepisem art. 29a p.b. Przyłącza nie muszą być objęte decyzją o pozwoleniu na budowę zasadniczego obiektu.**

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Bujko (spr.).

Sędziowie NSA: Barbara Adamiak, Maciej Dybowski.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skarg kasacyjnych Wojewody Małopolskiego i M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 1261/11 w sprawie ze skargi B. S.A. z/s w Krakowie na decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia (...) czerwca 2011 r., nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę

1. oddała skargi kasacyjne;

2. zasądza od Wojewody Małopolskiego i M. solidarnie na rzecz B. S.A. z/s w Krakowie kwotę 200 (dwieście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu skargi B. S.A. z siedzibą w Krakowie uchylił decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia (...) czerwca 2011 r. nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) lutego 2011 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia M. S.A. z siedzibą w Krakowie pozwolenia na budowę budynku biurowego na działce nr 1 obręb (...) z wjazdem z działek nr 2 i 3 obręb (...) wraz z wewnętrznymi instalacjami: grzewczymi, sanitarnymi, klimatyzacyjnymi, wodnokanalizacyjnymi, instalacją wody lodowej, ochroną przed zadymianiem, instalacją wodociągową i przeciwpożarową, instalacjami elektrycznymi, słaboprądowymi, sieciami elektroinstalacyjnymi (oświetlenie zewnętrzne), wewnętrzną stacją transformatorową, układem drogowym komunikacji wewnętrznej, parkingami i chodnikami, przebudową miejskiej sieci kanalizacji ogólnospławnej oraz przyłączami wodnokanalizacyjnymi, przebudową przyłączy kanalizacji ogólnospławnej, przyłączem cieplnym i przyłączem teletechnicznym.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że decyzją z dnia (...) lutego 2011 r. Prezydent Miasta Krakowa, na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę przedmiotowej inwestycji. W toku postępowania organ określił, że obszar oddziaływania obiektu obejmuje nieruchomości nr ew. 1, 2, 3, 4, 5, 6 obr. (...). Ponadto organ wezwał inwestora do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji technicznej. W określonym terminie projekt budowlany został poprawiony i doprowadzony do zgodności z obowiązującymi przepisami. Elementem powyższej decyzji organ uczynił warunki zawarte w wymienionych i określonych tylko datą i sygnaturą kilkudziesięciu pismach. Ponadto wskazał, że bada tylko zgodność złożonej dokumentacji do wniosku o pozwolenie na budowę z przepisami prawa, nie może zaś kwestionować merytorycznych rozwiązań projektowych za które pełną odpowiedzialność prawną ponosi uprawniony projektant składający oświadczenie o zgodności złożonego projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami wiedzy technicznej. Organ stwierdził również, że przewidziany przez ustawodawcę 65 dniowy termin na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę uniemożliwia mu przeprowadzenie dodatkowej weryfikacji projektu i zasięgnięcia opinii specjalistów w zakresie jego poprawnego przygotowania.

Zaskarżoną decyzją, wydaną po rozpoznaniu odwołania B. S.A., Wojewoda Małopolski uchylił decyzję organu I instancji w części obejmującej zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na

budowę przyłącza ciepłego i w tym zakresie orzekł o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, w pozostałym zakresie utrzymał decyzję w mocy. Organ odwoławczy wskazał, że inwestycja ma prawidłowo zapewnione połączenie z drogą publiczną, spełnione zostały wymogi decyzji z dnia (...) marca 2007 r. o warunkach zabudowy w zakresie wysokości budynku, szerokości elewacji frontowej, a część architektoniczno-budowlana projektu budowlanego nie podlega weryfikacji przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Za zasadne uznał odstępstwo od warunków technicznych w zakresie spełnienia wymogów wynikających z § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) co wynika z charakteru zabudowy na sąsiednich działkach, a także z Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania. Podkreślił, że z przedłożonej przez inwestora opinii rzeczoznawcy do spraw sanitarno-higienicznych wynika, iż przedmiotowe odstępstwo nie powoduje zagrożenia życia ludzi, nie pogarsza warunków zdrowotno-sanitarnych oraz użytkowych obiektów sąsiednich i obiektu projektowanego. Stwierdził, że odwołujący został uznany za stronę postępowania ze względu na wprowadzone ograniczenia w zakresie zapewnieniu naturalnego oświetlenia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, nie wskazał jednak jakie są jego planowane zamierzenia inwestycyjne, co uniemożliwia organowi odniesienie się do konkretnej sytuacji i zajęcia stanowiska w jakim zakresie może nastąpić dalsze ograniczenie w sposobie zagospodarowania działki odwołującego się. Uchylenie decyzji w zakresie przyłącza ciepłego i odmówienie w tym zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę organ uzasadnił tym, że wykracza ono poza obrys terenu wskazany w załączniku graficznym decyzji o warunkach zabudowy dla infrastruktury. Podkreślił, że realizacja przyłącza ciepłego (jak i zresztą wszystkich innych przyłączy) jest możliwą w oparciu o procedurę zgłoszenia, a to inwestor decyduje w oparciu o jaki tryb postępowania administracyjnego planuje zrealizować przyłącza.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie B. S.A. z siedzibą w Krakowie zarzuciło organom naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego poprzez niedokonanie ustaleń w jakim zakresie nastąpi ograniczenie zagospodarowania działki nr 5, na której znajduje się dziesięciopiętrowy budynek należący w części do skarżącego i w części do inwestora, naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie stron postępowania i naruszenie słusznego interesu skarżącej, naruszenie § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. poprzez zatwierdzenie projektu budowlanego sporządzonego przy nieuprawnionych odstępstwach od przepisów techniczno-budowlanych, a także naruszenie art. 7, art. 8 i art. 77 § 1 k.p.a. przez niepodjęcie koniecznych czynności celem ustalenia zamierzenia inwestycyjnego skarżącej na działce nr 5.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Małopolski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Uchylając zaskarżoną decyzję oraz poprzedzając ją decyzję Prezydenta Miasta Krakowa z dnia (...) lutego 2011 r. wymienionym na wstępie wyrokiem Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Przewidziana w tym przepisie możliwość ograniczenia pozwolenia na budowę do wybranych obiektów i zespołu obiektów odnosi się jedynie do obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Sąd podkreślił, że budynek biurowy nie może samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem bez ogrzewania (czy innego elementu infrastruktury technicznej np. przyłącza energetycznego). Wskazał także, że użyte w ustawie określenie "dysponować nieruchomością na cele budowlane" należy rozumieć jako dysponowanie nieruchomością, które bez dalszych czynności pozwoli na wzniesienie obiektu nadającego się do użytkowania. Skoro więc w niniejszej sprawie inwestor nie dysponuje nieruchomością na której będzie mógł zrealizować całe zamierzenie budowlane, to oznacza to, że nie dysponuje nieruchomością na cele budowlane, a jego oświadczenie w tym zakresie (jako nieodpowiadające rzeczywistości) nie może otworzyć mu drogi do uzyskania pozwolenia na budowę. Odnosząc się do kwestii odstępstw od warunków technicznych zawartych w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia z dnia 12 kwietnia 2002 r. Sąd wskazał, że Prawo budowlane nie przewiduje co prawda możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, ale postanowienie takie podlega weryfikacji w toku postępowania w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Uznał, że odstępstw nie można uzasadniać uregulowaniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania miasta Krakowa, gdyż przepisy studium nie są prawem, a skoro tak, to nie można nimi uzasadniać "szczegółności przypadku" w rozumieniu art. 9 Prawa budowlanego. Niedopuszczalne jest także wyrażenie zgody na odstępstwa pod warunkiem przedłożenia pozytywnej opinii rzeczoznawcy do sprawa higieniczno-sanitarnych. Organ winien zebrać stosowany materiał dowodowy a następnie wydać ewentualną zgodę na odstępstwo. Ponadto wyrażając zgodę na odstępstwo organ musi wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności sprawy a nie tylko ograniczyć się do kwestii naturalnego oświetlenia. Sąd podkreślił, że właściciel czy współwłaściciel (użytkownik wieczysty czy wieczysty współużytkownik) nieruchomości, może powoływać się na poszanowanie swoich praw zawsze, a nie tylko wtedy gdy wykaże się zamiarem konkretnego zagospodarowania swojej sąsiadującej z terenem inwestycji nieruchomości. Takie rozumowanie prowadziłoby, zdaniem Sądu, do naruszenia prawa własności i faworyzowało tego właściciela, który pierwszy wystąpił o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej musi rozważyć czy zatwierdzenie projektu jednej nieruchomości ograniczy i w jakim zakresie zabudowę sąsiedniej nieruchomości. Kwestie te, zdaniem WSA, w rozpoznawanej sprawie nie zostały wyjaśnione. Jednocześnie Sąd wskazał, że organy architektoniczno-budowlane są zobowiązane do dokonania kontroli rozwiązań architektonicznych zawartych w projekcie. Podkreślił, że 65-dniowy termin na wydanie decyzji nie zwalnia organów z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Sąd nadto stwierdził, że pewne

wątpliwości budzi decyzja ustalająca warunki zabudowy. Odnosząc się do pojęcia "nieprzekraczalnej linii zabudowy", Sąd wskazał, że jest to pojęcie nieznanne przepisom o zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż 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) używa pojęcia "obowiązującej linii nowej zabudowy" (§ 4 rozporządzenia). Sąd podkreślił, że w orzecznictwie administracyjnym pojawiło się pojęcie "nieprzekraczalnej linii zabudowy", które najczęściej sprowadza się do pojęcia "obowiązującej linii nowej zabudowy", ale jeżeli organy miały wątpliwości co kryje to pojęcie w konkretnej decyzji mogły, w trybie art. 113 § 2 k.p.a., zobowiązać strony do wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji. Ponadto w ocenie Sądu projekt zagospodarowania działki w sposób nie do końca czytelny przedstawia usytuowanie obiektu w stosunku do "obowiązującej linii nowej zabudowy" nazywanej błędnie - jak się wydaje - "nieprzekraczalną linią zabudowy". Sąd pokreślił również, że organ I instancji nie powinien był uczynić elementem decyzji warunków zawartych w wymienionych i określonych datą oraz sygnaturą pismach. Zastosowanie takiej operacji jest niedopuszczalne, bowiem nie można uznać za rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 107 § 1 k.p.a., odesłania do warunków zawartych w różnego rodzaju pismach. Obowiązkiem organu jest określenie warunków pozwolenia na budowę w decyzji, a nie odsyłanie do warunków zawartych w innych dokumentach. Sąd zgodził się ze stwierdzeniem organu odwoławczego, że nie jest on uprawniony do merytorycznej weryfikacji decyzji ustalającej warunki zabudowy, wskazał jednakże, że organ jest obowiązany skontrolować czy projekt jest zgodny z tą decyzją.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku wnieśli M. S.A. z siedzibą w Krakowie oraz Wojewoda Małopolski.

M. S.A. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi w całości, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów procesowych, tj.: art. 141 § 4 w związku z art. 153 p.p.s.a. przez niewyjaśnienie podstaw prawnych rozstrzygnięcia i niewskazanie jakie przepisy prawa materialnego lub przepisy postępowania zostały naruszone w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, a także przez brak zawarcia w uzasadnieniu wyroku wskazań dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, co do dalszego postępowania. Zarzucono także naruszenie prawa materialnego, tj.: art. 9, art. 32 ust. 1 i 4, art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 1 i ust. 4 Prawa budowlanego oraz art. 104 § 2 i 107 k.p.a., przez przyjęcie, że organy wydały decyzje w sposób niezgodny z powyższymi przepisami, w sytuacji gdy decyzje te nie naruszają wskazanych przepisów prawa budowlanego oraz postępowania administracyjnego, w szczególności nie naruszają art. 33 Prawa budowlanego gdyż przepis ten nie wyklucza możliwość realizacji przyłącza ciepłego do projektowanego budynku poza postępowaniem o udzielenie pozwolenia na budowę, ponieważ zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 20

Prawa budowlanego budowa takiego przyłącza nie wymaga pozwolenia na budowę i stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego może być ono realizowane w trybie zgłoszeniowym. Zarzucono także naruszenie art. 9 Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie można uzasadniać uregulowaniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zabudowy oraz nie można uzależnić udzielenia zgody na odstępstwo od warunku uzyskania pozytywnej opinii rzeczoznawcy do spraw higieniczno-sanitarnych, pomimo że przepis ten nie określa bliżej, co należy rozumieć za szczególnie uzasadniony wypadek i nie przewiduje, że musi on wynikać z przepisów prawa, a ust. 4 tego przepisu dopuszcza możliwość uzależnienia przez Ministra udzielenia upoważnienia na odstępstwo od spełnienia dodatkowych warunków. Nadto zarzucono naruszenie art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że przepis ten nakłada na organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek kontroli rozwiązań architektonicznych zawartych w projekcie budowlanym, w sytuacji gdy taki obowiązek nie wynika z tego przepisu.

Wojewoda Małopolski również wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi w całości, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj.: art. 36 Prawa budowlanego związku z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosków o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniem prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127) poprzez przyjęcie, że elementem decyzji o pozwoleniu na budowę powinny być warunki określające obowiązki lub wytyczne, które winny być uwzględnione przy projektowaniu lub też te, które oceniane są przez organ w postępowaniu poprzedzającym wydanie pozwolenia na budowę; art. 33 ust. 1 w związku z art. 29a oraz art. 30 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że w sprawie nastąpiło "etapowanie" procesu budowlanego bez spełnienia przesłanek jego dopuszczalności; art. 3 pkt 11 w związku z art. 28 oraz art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że inwestor winien legitymować się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla pełnego zakresu inwestycji, w tym również nieobjętego jego wnioskiem ani też orzeczeniem decyzji o pozwoleniu na budowę, art. 9 ustawy Prawa budowlanego w związku z § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. oraz w związku z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) poprzez przyjęcie, że nieuzasadnionym jest udzielenie przez organ zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych z powoływaniem się na zapisy Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania oraz na opinię rzeczoznawcy do spraw sanitarnych; art. 35 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego poprzez przyjęcie, że organ, winien dokonać sprawdzenia projektu budowlanego również w zakresie merytorycznych rozwiązań projektowych w nim przyjętych oraz naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w związku z art.

54 oraz art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu poprzez uznanie, że organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do weryfikacji wiążących go decyzji o warunkach zabudowy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjna spółka B. wniosła o jej oddalenie.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uchylając zaskarżoną a także poprzedzającą ją decyzję Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, przede wszystkim, iż sposób sformułowania wynikających z niej praw i obowiązków strony budzi zasadnicze wątpliwości, bowiem decyzja Prezydenta Krakowa z dnia (...) lutego 2011 r. zarówno w sentencji jak i uzasadnieniu nie odpowiada wymogom, określonym w przepisach art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. Organ określił bowiem w części rozstrzygającej tej decyzji warunki zawarte w szeregu pism określonych tylko datami i sygnaturami, nie konkretyzując ani ich treści, ani wynikających z nich praw czy obowiązków. Nadto w uzasadnieniach decyzji obu instancji organy w ogóle nie odniosły się do treści tych pism, z których część stanowią decyzje organów uzgadniających inwestycję, inne umowy lub pisma o charakterze opinii. Kwestionując stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie co do wadliwości takiego skonstruowania zaskarżonej decyzji obie strony wnoszące skargi kasacyjne podniosły, iż decyzja organu I instancji zawiera rozstrzygnięcie co do istoty sprawy zgodnie z wnioskiem inwestora i w sposób zrozumiały określa prawa i obowiązki nałożone na stronę. Wymienione w dalszej części decyzji określone numerami i datami pisma stanowią wymagane przepisami szczególnymi pozwolenia, uzgodnienia i opinie określonych podmiotów, które organ miał obowiązek uzyskać zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane i zgodnie z przepisami szczególnymi. Pisma te, zdaniem skarżących, nie stanowią części rozstrzygającej decyzji, lecz są elementem projektu budowlanego. Zamieszczenie ich w treści decyzji nie miało istotnego wpływu na rozstrzygnięcie, gdyż decyzja Prezydenta Krakowa zawiera wszystkie wymagane prawem elementy i została sporządzona zgodnie z obowiązującym wzorem dla decyzji takiego rodzaju a jej uzasadnienie odpowiada wymogom z art. 107 § 3 k.p.a. Zdaniem skarżących nie było potrzeby zamieszczania dodatkowych warunków z wymienionych w decyzji pism, lecz uchybienie to nie miało wpływu na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż w omawianej kwestii nie można podzielić stanowiska prezentowanego w obu rozpoznawanych skargach kasacyjnych a trafne jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie kwestionujące prawidłowość zaskarżonych decyzji. W pełni jest bowiem trafny pogląd prezentowany w uzasadnieniu wyroku tegoż Sądu, że rozstrzygnięcie decyzji musi być na tyle jasno sformułowane, aby wynikało z niego w sposób niebudzący wątpliwości, jakie uprawnienia zostały stronie przyznane lub jakie zostały nałożone na nią obowiązki. Powinno to być

wyrazone precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji treści decyzji. W orzecznictwie NSA jest utrwalone stanowisko (por. wyrok NSA z 30 czerwca 1998 r., I SA/Łd 1478/96), iż "rozstrzygnięcie musi być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, a nie pośrednio wynikać z uzasadnienia decyzji". Tym bardziej wadliwe jest więc sformułowanie decyzji, która nałożyła na stronę warunki niesprecyzowane ani w sentencji, ani w jej uzasadnieniu a możliwe do ustalenia wyłącznie w drodze analizy pism wskazanych w tej decyzji. Należy przy tym zauważyć, że wbrew stanowiskom reprezentowanym w skargach kasacyjnych decyzja organu I instancji nie wskazuje tylko na istnienie opinii i uzgodnień czy pozwoleń, lecz nakłada na stronę obowiązek zastosowania się do warunków określonych w tych pismach. Takie sformułowanie zaskarżonej decyzji jest wadliwe, naruszyło art. 107 § 1 i § 3 k.p.a., które to naruszenie mogło mieć wpływ na wynik sprawy. To zaś, zgodnie z przepisem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., stanowi podstawę do uwzględnienia skargi przez uchylenie zaskarżonej decyzji. Należy więc uznać, iż w sprawie nie doszło do naruszenia wymienionego ostatnio przepisu a także przepisów art. 141 § 4 i art. 153 p.p.s.a. w związku z art. 107 k.p.a. przez uchylnie zaskarżonych decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie za wadliwą uznał zaskarżoną decyzję w formie nadanej jej przez organ odwoławczy, który uchylił decyzję pierwszoinstancyjną w części obejmującej zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę przyłącza ciepłego, odmawiając w tym zakresie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oraz utrzymując tę decyzję w mocy w pozostałym zakresie. Przyczyną takiej zmiany decyzji Prezydenta Krakowa było stwierdzenie, że przyłączy wykracza poza obrys terenu wskazany w załączniku graficznym decyzji o warunkach zabudowy dla infrastruktury. Sąd I instancji uznał, że decyzja ta naruszyła art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, który wymaga, by pozwolenie na budowę dotyczyło całego zamierzenia budowlanego, a w sytuacji zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt - wybranych obiektów lub ich zespołów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z ich przeznaczeniem. Sąd stwierdził, iż "nie wydaje się aby budynek biurowy bez ogrzewania (czy innego elementu infrastruktury technicznej np. przyłącza energetycznego) mógł samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem". Kwestionując ten pogląd i zarzucając naruszenie art. 33 Prawa budowlanego skargi kasacyjne podniosły, iż z faktu, że projektant ma przedstawić całe zamierzenie budowlane nie wynika, że wniosek o pozwolenie na budowę musi dotyczyć całości tego zamierzenia. Zgodnie z przepisami art. 29a w związku z art. 29 ust. 1 pkt 20 i art. 30 ust. 1 pkt 1a omawianej ustawy budowa przyłączy, w tym również ciepłych, może być realizowana albo w trybie zgłoszeniowym, albo w trybie odrębnych przepisów regulujących dostarczanie energii, wody, ciepła itd. Możliwość realizacji przyłączy w tych, odrębnych trybach oznacza, że nie muszą one być objęte decyzją o pozwoleniu na budowę zasadniczego obiektu. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, inwestor ma obowiązek załączenia do projektu budowlanego oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, ciepła, wody, gazu oraz o warunkach



przyłączenia obiektu do odpowiednich sieci. Skarżąca MARR S.A. ten ostatni warunek spełniła. Skarżący podnieśli, że zgodnie z przepisem art. 57 Prawa budowlanego dopiero na etapie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dochodzi do sprawdzenia czy obiekt nadaje się do użytkowania, w tym - czy doszło do odbioru wykonanych przyłączy (art. 57 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego). Brak jest natomiast wymogu, by przyłącza były realizowane łącznie z obiektem budowlanym lub stanowiły inwestycję wyprzedzającą tę budowę.

Omówione wyżej stanowisko skarżących kasacyjnie jest trafne. Przepis art. 33 ust. 1 zdanie 1 Prawa budowlanego zawiera zasadę, iż pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Od zasady tej są jednak wyjątki, o czym świadczy dalsza część tego przepisu. Za wyjątki należy też uznać sposób realizacji przyłączy, regulowany przepisem art. 29a Prawa budowlanego dodanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1364). Celem tego, nowego przepisu było ułatwienie realizacji procesu inwestycyjnego i zwolnienie z reglamentacji administracyjno-prawnej wykonywania wszystkich wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 20 przyłączy. Zgodnie z przepisem art. 29a budowa przyłączy może następować albo na podstawie zgłoszenia (ust. 3), albo na podstawie przepisów prawa energetycznego, ustaw o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (ust. 1 i 2 art. 29a).

Nie ma żadnych przekonywujących argumentów, by w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie można było zatwierdzić projektu budowlanego budynku i udzielić pozwolenia na jego budowę w sytuacji, gdy projekt ten nie zawiera przyłączy. Przede wszystkim należy zauważyć, iż prawo budowlane nie zawiera definicji użytego w art. 33 ust. 1 terminu "całe zamierzenie budowlane". Wykładnia tego terminu musi więc nastąpić w drodze orzecznictwa. Przy budowie budynku zdefiniowanego w art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego przyłączy nie zalicza się do jego części składowych. Wynika to z przepisu art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, który zalicza przyłącza do urządzeń budowlanych, które definiuje jako urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Do urządzeń budowlanych przepis ten zalicza również ogrodzenia, place pod śmietniki i same śmietniki i nie do przyjęcia byłby wniosek, że brak w projekcie budowlanym takich urządzeń uniemożliwiłby jego zatwierdzenie i udzielenie pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę budynku nie musi więc obejmować przyłącza, które nie jest jego częścią składową.

Za stanowiskiem skarżących kasacyjnie przemawiają również następujące względy: wymóg z art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, określający, iż obiekt "może funkcjonować samodzielnie zgodnie z jego przeznaczeniem" jest zawarty nie w zdaniu pierwszym, lecz zdaniu drugim, wskazującym kiedy pozwolenie na budowę może obejmować wybrane tylko obiekty lub zespoły obiektów budowlanych, stanowiące część tylko zamierzenia inwestycyjnego. Oznacza on tylko tyle, że przy podzieleniu zamierzenia na różne obiekty budowlane obiekty te muszą stanowić odrębną całość zdolną do

samodzielnego funkcjonowania w przyszłości. Nie oznacza to natomiast, że powinny one być gotowe do eksploatacji bezpośrednio po zakończeniu budowy. Realizacja przyłączy do budynku ma znaczenie przy udzieleniu pozwolenia na użytkowanie budynku, co wynika z przepisu art. 57 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego. Przy projektowaniu budynku i udzielaniu pozwolenia na budowę istotne znaczenie ma oświadczenie właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła, gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do odpowiednich sieci (art. 34 ust. 3 pkt 3a Prawa budowlanego). Warunek ten strona skarżąca spełniła. Należy też zauważyć, że gdyby z przepisu art. 33 Prawa budowlanego wyprowadzić wniosek co do konieczności objęcia pozwoleniem na budowę obiektu budowlanego z wszystkimi przyłączami, to przepis art. 29a tej ustawy stałby się w znacznej części przepisem martwym. Ponadto w sytuacji budowy wielu obiektów, na przykład domków rekreacyjnych, inwestor może dopiero w przyszłości ustalić jakiego rodzaju urządzenia budowlane, w tym przyłącza, zostaną doprowadzone do tego obiektu. Prowadzi to do wniosku, iż zasadny był zarzut naruszenia przepisu art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego zaskarżonym wyrokiem. Wiąże się z tym też trafność zarzutu naruszenia art. 28 w związku z art. 3 pkt 11 i art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego przez uznanie, że MARR S.A. nie wykazała swego prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, skoro cała nieruchomość, na której ma być realizowana inwestycja znajduje się w jej użytkowaniu wieczystym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał na wątpliwości związane z zastosowaniem w sprawie przepisu art. 9 Prawa budowlanego, przewidującego w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwość odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych - wymienionych w art. 7 tej ustawy, w szczególności od wymogów § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) Stwierdził, iż odstępstw od przewidzianych tym przepisem odległości sytuowania budynków nie można uzasadniać ustaleniami obowiązującego dla tego terenu Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania, skoro przepisy tego studium nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, Stwierdził następnie, iż nie można dopuszczalności takiego odstępstwa uzasadniać również warunkiem przedłożenia pozytywnej opinii rzeczoznawcy ds. higieniczno-sanitarnych, tak jak to uczyniono w rozpoznawanej sprawie, gdyż powoduje to, że o odstępstwie decyduje praktycznie opinia rzeczoznawcy. Sąd wskazał też, że wyrażając zgodę na odstępstwo organ musi wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy a nie tylko kwestię naturalnego oświetlenia. Organ musi bowiem rozważyć, czy zatwierdzenie projektu budowlanego dla jednej nieruchomości nie doprowadzi do ograniczenia, i w jakim zakresie, możliwości zabudowy sąsiedniej nieruchomości. Za nieistotny przy tym uznał WSA fakt, że B. S.A. nie wykazało jakie jest jego planowane zamierzenie inwestycyjne na sąsiadującej z terenem inwestycji działce nr 5.

Zarzuty skarg kasacyjnych co do naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 9 Prawa budowlanego

przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie należy uznać za uzasadnione. Artykuł 9 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Ze względu na użycie w tym przepisie klauzuli generalnej opartej na zastosowaniu pojęcia nieostrego wypełnienie jej treścią następuje przez organ stosujący prawo na gruncie ustalonego stanu faktycznego. Organ stosujący prawo ma więc obowiązek wyjaśnić okoliczności sprawy i ocenić, czy może je uznać za szczególnie uzasadniony wypadek pozwalający na odstępstwo od obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Musi przy tym brać pod uwagę, że celem art. 9 Prawa budowlanego jest umożliwienie modyfikacji szczegółowych i bezwzględnie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych w wyjątkowych stanach faktycznych, w których nie jest możliwe zastosowanie do nich, z uwagi na różnego rodzaju okoliczności, tych ogólnie obowiązujących przepisów. Ocena, czy w danej sytuacji ma miejsce taki "szczególnie uzasadniony wypadek" należy do organów administracji architektoniczno-budowlanej, które winny dokonać tego w oparciu o analizę materiału sprawy, w tym treści przepisu, od którego ma być udzielone odstępstwo, ukształtowanie nieruchomości, na której ma być realizowany obiekt, stan zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, ocenę proponowanych rozwiązań w świetle wiedzy technicznej, itp. okoliczności. Organy muszą przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej, do której wykaże swoje prawo do dysponowania nią na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodność ta polega, m.in., na poszanowaniu występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich (por. art. 5 ust. 1 pkt Prawa budowlanego).

Zaskarżone decyzje wskazały szereg okoliczności, które uzasadniały zastosowanie w sprawie art. 9 Prawa budowlanego, a których w należyтым stopniu nie ocenił Sąd I instancji. Przede wszystkim Sąd pominął szczególną procedurę udzielania zgody na odstępstwo od stosowania przepisów techniczno-budowlanych, w której konieczność i celowość takiego odstępstwa jest oceniana nie tylko przez organy rozpoznające sprawę, lecz i przez ministra, który ustanowił te przepisy. Błędny jest przy tym pogląd WSA co do braku możliwości uzależnienia odstępstwa od zgody innego organu, skoro z przepisu art. 9 ust. 4 wynika, że minister może uzależnić upoważnienie do wyrażenia zgody na odstępstwo od spełnienia dodatkowych warunków. Nie można także podzielić poglądu, iż studium uwarunkowań nie ma znaczenia dla omawianej kwestii. Studium nie jest wprawdzie aktem prawa miejscowego, lecz jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Ustalenia obowiązującego studium co do nieruchomości MARR SA będą więc miały wpływ na sposób zagospodarowania tej nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny dokonując negatywnej oceny zastosowania art. 9 Prawa budowlanego pominął również to, iż przepisy § 13 ust. 4 i § 60 rozporządzenia o

warunkach technicznych pozwalają na zmniejszenie ogólnie stosowanej odległości budynków w zabudowie śródmiejskiej do połowy oraz, że normy oświetlenia słonecznego nie dotyczą pomieszczeń biurowych. Pominął też szeroką argumentację wskazującą, iż usytuowanie spornego obiektu zgodnie z ogólnymi normami w odległości 35 m od sąsiednich budynków doprowadziłyby do braku możliwości uwzględnienia wiążących organ warunków decyzji o warunkach zabudowy. Wskazując na konieczność respektowania praw osób trzecich pominął natomiast Sąd I instancji stan prawny działki nr 7 przy ul. K., w której 53% udziałów należy do strony wnoszącej skargę kasacyjną. Pominął też argumentację, że sporna budowa nie uniemożliwi realnej i konkretnej działalności inwestycyjnej na sąsiednich nieruchomościach. Należy bowiem mieć na względzie, iż - jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2005 r., II OSK 672/05 (Lex Polonica nr 2140867) - "nie sposób zaaprobować stanowiska, że w celu niejako »rezerwacji« możliwości realizacji dla siebie przyszłej inwestycji w najbardziej odpowiednim miejscu dopuszczalne jest blokowanie zamierzenia inwestycyjnego właściciela działki sąsiedniej w sytuacji, gdy zamierzenie to jest zgodne z przepisami Prawa budowlanego". Skargi kasacyjne zasadnie zarzuciły więc wadliwe uznanie przez WSA, iż w sprawie doszło do naruszenia art. 9 Prawa budowlanego.

Kolejną przyczyną uchylecia zaskarżonych decyzji przez WSA było uznanie za błędny wyrażonego w ich uzasadnieniu poglądu, iż organ architektoniczno-budowlany nie może kontrolować rozwiązań architektonicznych zaprojektowanego obiektu, za które odpowiedzialność ponosi uprawniony projektant. Zdaniem Sądu I instancji rozwiązania architektoniczne należą do autora projektu, lecz kontrola tych rozwiązań należy - zgodnie z art. 35 ust. 1

Prawa budowlanego - do organu administracji architektoniczno-budowlanej. Skargi kasacyjne trafnie zarzuciły, iż Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni powołanego przepisu. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, przed wydaniem pozwolenia na budowę właściwy organ sprawdza:

- 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo, w braku takiego planu, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a także wymaganiami ochrony środowiska;
- 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 a także zaświadczenia z art. 12 ust. 7 ustawy dotyczącego kwalifikacji zawodowych projektanta;
- 4) w wypadku obowiązku sprawdzenia projektu budowlanego wykonanie tego obowiązku przez

uprawnioną osobę.

Ograniczenie zakresu oceny projektu architektoniczno-budowlanego nastąpiło m.in. w rezultacie uchylenia przez ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 718 z późn. zm.) ust. 2 art. 35, który uprawniał organ do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami, w zakresie określonym art. 5. Nowe brzmienie przepisów wprowadziło zasadę, zgodnie z którą odpowiedzialność za merytoryczną zawartość projektu architektoniczno-budowlanego ponosi wyłącznie projektant i, ewentualnie, sprowadzający projekt, którzy mają obowiązek załączyć do projektu oświadczenie o jego sporządzeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego). Obecnie organ nie ingeruje więc w merytoryczną treść projektu budowlanego, lecz kontroluje go w zakresie określonym art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, to jest pod względem jego kompletności.

Uzasadniając uchylenie zaskarżonej a także poprzedzającej ją decyzji Sąd I instancji stwierdził też, że "pewne wątpliwości budzi decyzja określająca warunki zabudowy...". Polegają one na użyciu nieznanego przepisom o zagospodarowaniu przestrzennym terminu "nieprzekraczalna linia zabudowy" oraz przedstawieniu w projekcie zagospodarowania działki w sposób nie do końca czytelny usytuowania obiektu w stosunku do obowiązującej linii nowej zabudowy. Sąd stwierdził, że o ile organy miały wątpliwości co oznaczało pojęcie "nieprzekraczalna linia zabudowy", to mogły w trybie art. 113 § 2 k.p.a. zobowiązać strony do wyjaśnienia wątpliwości co do treści tej decyzji.

Skargi kasacyjne trafnie jednak podniosły, iż ani organy rozpoznające sprawę, ani strony nie miały wątpliwości co do treści ostatecznej i prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy. W tej sytuacji nie było podstaw do występowania o wykładnię treści tej decyzji, która nie jest również przedmiotem kontroli w obecnie prowadzonym postępowaniu. Z projektu zagospodarowania działki wynika przy tym, że projektowany budynek nie przekracza określonych w decyzji w warunkach zabudowy linii zabudowy. Organy administracji architektoniczno-budowlanej dokonały oceny zgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami i zgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie wykazał więc, iż projekt budowlany jest niezgodny z decyzją o warunkach zabudowy. Mimo nietrafności części krytycznych ocen zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku żądania zawarte w skargach kasacyjnych nie mogły być uwzględnione z powodu wadliwej konstrukcji zaskarżonych decyzji. Dlatego skargi te podlegały oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. O kosztach postępowania kasacyjnego NSA orzekł na mocy art. 204 pkt 2 p.p.s.a.