

II SA/Rz 1197/22 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

LEX nr 3555949

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

z dnia 7 marca 2023 r.

II SA/Rz 1197/22

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: SNSA Stanisław Śliwa.

Sędziowie: WSA Marcin Kamiński A, WSA Karina Gniewek-Berezowska (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2023 r. sprawy ze skargi Z. H. na decyzję Wojewody Podkarpackiego z dnia 15 lipca 2022 r. nr I-III.7721.2.1.2022 w przedmiocie odmowy zatwierdzenia projektu architektoniczno-budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę - skargę oddala.

Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem kontroli Sądu jest decyzja Wojewody Podkarpackiego (dalej: "Wojewoda", "Organ odwoławczy", "Organ II instancji") z 15 lipca 2022 r. nr I-III.7721.2.1.2022, utrzymująca w mocy decyzję

Prezydenta Miasta (...) (dalej: "Organ I instancji", "Prezydent") z 20 kwietnia 2022 r. znak: PB.6740.1.15.2022.U, nr 90/2022 odmawiającą zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

W podstawie prawnej decyzji wskazano art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.; dalej: "k.p.a."), art. 35 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.; dalej: "P.b.").

Wydanie decyzji poprzedzało postępowanie administracyjne o następującym przebiegu.

Z.H. (dalej: "Skarżąca") zwróciła się do Prezydenta Miasta (...) z wnioskiem o pozwolenie na budowę budynku usługowo - mieszkalnego na działce nr (...) położonej przy ul. (...) w (...). Do wniosku inwestorka załączyła m.in. trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki i projektu architektoniczno-budowlanego, oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania na cele budowlane nieruchomością nr (...) położoną przy ul. (...) w (...) oraz decyzję o warunkach zabudowy dla planowanego przedsięwzięcia.

Prezydent postanowieniem z 1 marca 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U nałożył na inwestorkę obowiązek usunięcia w terminie do dnia 31 marca 2022 r. wyszczególnionych w postanowieniu braków i nieprawidłowości z pouczeniem, że po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu zostanie wydana decyzja o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Pismem z dnia 30 marca 2022 r. Skarżąca wystąpiła do Organu I instancji o zawieszenie prowadzonego postępowania administracyjnego, z uwagi na brak możliwości brania czynnego w nim udziału, spowodowany wyjazdem. Wobec powyższego Organ I instancji wezwał pozostałe strony do złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody lub sprzeciwie na zawieszenie postępowania. W odpowiedzi Prezydent Miasta (...) nie wyraził zgody na zawieszenie przedmiotowego postępowania.

Organ I instancji postanowieniem z 6 kwietnia 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U odmówił zawieszenia przedmiotowego postępowania administracyjnego.

Następnie Prezydent Miasta (...) decyzją z 20 kwietnia 2022 r. znak: PB.6740.1.15.2022.U odmówił zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku usługowo-mieszkalnego na działce nr ewid. (...) w (...), przy ul. (...) - obręb ewid. (...).

W uzasadnieniu decyzji Organ I instancji podał, że pomimo upływu terminu dokumentacja projektowa nie została kompletnie uzupełniona stosownie do postanowienia z 1 marca 2022 r., zatem warunki zawarte w art. 35 ust. 1 P.b. nie zostały spełnione.

Od powyższej decyzji Skarżąca złożyła odwołanie wraz z zażaleniem na postanowienie Prezydenta Miasta (...) z 6 kwietnia 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U w sprawie nieuwzględnienia próby Skarżącej o

zawieszenie postępowania w przedmiotowej sprawie, w którym wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania w sprawie sprzeciwu.

Wojewoda Podkarpacki, po rozpatrzeniu złożonego odwołania, opisaną na wstępie decyzją z 15 lipca 2022 r. nr I-III.7721.2.1.2022 utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Na wstępie Wojewoda wyjaśnił, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ architektoniczno-budowlany jest zobowiązany do zbadania zgodności projektu zagospodarowania działki (terenu) i projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami planu miejscowego, a w przypadku jego braku, z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy, przy czym organ ten nie może tych warunków kształtować odmiennie ale tylko w zakresie podstawowych parametrów dotyczących zmiany zagospodarowania terenu.

W ocenie Organu odwoławczego, przeprowadzona szczegółowa analiza akt sprawy wykazała, że o lokalizacji przedmiotowej inwestycji przesądziła decyzja Prezydenta Miasta (...) z (...) września 2020 r. nr (...) umarzająca postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku usługowo-mieszkalnego na działce o nr ewid. (...), położonej w (...) przy ul. (...), obręb (...), w części dla której obowiązuje Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Miasta (...) (...), a dla pozostałej części ustalająca warunki zabudowy i sposób zagospodarowania terenu dla ww. inwestycji.

Organ II instancji wskazał, że w punkcie drugim lit. c tiret drugi ww. decyzji ustalającym warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji wskazano, że dostęp z drogi publicznej do terenu inwestycji odbywał się będzie istniejącym, lecz wymagającym przebudowy zjazdem z ul. (...). Tymczasem w części opisowej projektu zagospodarowania działki nr (...) w punkcie 3d na stronie 10 wskazano, że "działka na której planowana jest inwestycja posiada dostęp do drogi publicznej bezpośrednio poprzez działkę nr ewid. (...) (własność inwestora) terenem utwardzonym zgodnie z projektem zagospodarowania działki. Przebudowa zjazdu od strony północno-zachodniej zostanie zrealizowana wg odrębnego opracowania projektowego zgodnie z obowiązującym Prawem budowlanym, przebudowa zjazdu nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, będzie realizowana w trybie uzgodnienia branżowego z zarządcą drogi". Na projekcie zagospodarowania działki zaznaczony został istniejący wjazd na działkę nr (...), co nie koresponduje ze zjazdem wskazanym w decyzji o warunkach zabudowy na działkę nr (...) przewidzianym do przebudowy. Zaprojektowany sposób skomunikowania działki inwestycyjnej nr (...) narusza ustalenia ww. decyzji o warunkach zabudowy.

Zdaniem Wojewody w okolicznościach analizowanej sprawy nie ulega wątpliwości, że skomunikowanie terenu inwestycji od strony zachodniej przez działkę nr (...) narusza ustalenia decyzji o warunkach zabudowy, natomiast przebudowa zjazdu od strony północno-zachodniej (bez względu na jego lokalizację,

tn. czy na teren objęty wnioskiem o warunki zabudowy, czy też poza tym terenem), nie została objęta wnioskiem o pozwolenie na budowę, co narusza art. 33 ust. 1 P.b.

Z kolei w punkcie drugim lit. c tiret trzeci ww. decyzji o warunkach zabudowy, ustalającym warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji w zakresie miejsc postojowych wskazano, że należy zapewnić min. 15 miejsc postojowych, w tym min. 1 miejsce postojowe dla osób niepełnosprawnych. Tymczasem w części opisowej projektu zagospodarowania działki w punkcie 5a H wskazano, że zapewniono 15 miejsc postojowych, w tym 1 dla osób niepełnosprawnych (przy elewacji północnej budynku) z odrębnym dopiskiem "5 miejsc postojowych na działce (...) oraz 10 miejsc postojowych na działce (...), która jest własnością inwestora". Zdaniem Wojewody taki sposób wyznaczenia miejsc postojowych narusza ustalenia ww. decyzji o warunkach zabudowy.

Odnosząc się do uwag Skarżącej, że zapewnienie koniecznej ilości miejsc postojowych oznaczonych w decyzji o warunkach zabudowy na samej działce o nr (...), na której będzie usytuowany budynek nie jest możliwe fizycznie, nie ma możliwości usytuowania nawet samych miejsc postojowych na działce, Wojewoda stwierdził, że dzieląc tok rozumowania Skarżącej, należałoby również dopuścić możliwość uwzględnienia np. powierzchni biologicznie czynnej z terenu sąsiedniej działki budowlanej (będącej własnością inwestora, czy osoby trzeciej, z którą inwestor zawarł stosunek zobowiązaniowy) niż objęta decyzją o warunkach zabudowy, bowiem inaczej nie jest fizycznie możliwe usytuowanie budynku.

Odnosząc się do kwestii miejsc postojowych Organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą, miejsca postojowe, co do zasady, należy urządzać na terenie inwestycji tj. działki budowlanej, na której powstać ma dany obiekt. Do tak wydzielonych miejsc postojowych należy pokazać dojazd, co jest kwestią oczywistą. Wobec powyższego istotą § 18 rozporządzenia jest doprowadzenie do tego, aby nowa inwestycja budowlana w zakresie parkowania nie obciążała wyłącznie dróg publicznych (miejsc postojowych na tych drogach). Inwestor, przystępując do realizacji zamierzenia budowlanego, ma związane z tym i wynikające z przepisów prawa publicznego obowiązki, w tym również obowiązek poniesienia ciężarów wiążących się z zapewnieniem miejsc parkingowych dla przyszłych użytkowników obiektu budowlanego objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę. Natomiast w orzecznictwie przejawia się również takie stanowisko, które mówi o tym, że dla prawidłowego zastosowania § 18 rozporządzenia w okolicznościach danej sprawy niezbędne jest dokonanie takiej wykładni, która pozwoli na odkodowanie treści przepisu w sposób zgodny z zasadą ochrony prawa własności oraz wyrażoną w art. 4 P.b. zasadą wolności budowlanej. Zatem wykładnia § 18 ust. 1 rozporządzenia pozwala na przyjęcie, że w szczególnych okolicznościach urządzenie miejsc postojowych może nastąpić na innej działce niż działka inwestycyjna, jednak szczególne okoliczności powinny być przeanalizowane już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, gdzie organ uprawniony do kształtowania polityki przestrzennej może, a

nawet powinien przeanalizować możliwości zabudowy, w tym konieczność i ilość stworzenia miejsc postojowych i w sposób ostry określić ją w zapisach decyzji.

Wojewoda wyjaśnił również, że związanie organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę z decyzją o warunkach zabudowy oznacza, że organ ten nie może kształtować warunków zabudowy odmiennie od ustalonych w ww. decyzji, a także jest związany przedmiotowym zakresem rozstrzygnięcia. Wobec powyższego decyzja o warunkach zabudowy może być uznana za promesę pozwolenia na budowę, ale tylko w ściśle ograniczonym zakresie. Zakres ten wyznacza treść ustaleń, odnoszących się do przyszłej inwestycji. Materia ustaleń decyzji o warunkach zabudowy nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu o pozwolenie na budowę.

Organ odwoławczy wyjaśnił ponadto, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa w jakiej odległości od granicy działki usytuowany zostanie budynek, miejsca postojowe, czy jak będzie wyglądał układ dojeżdż i dojazdów do budynku w obrębie działki budowlanej. Obowiązkiem inwestora jest natomiast przedstawić zagospodarowanie działki (terenu) w obrębie linii rozgraniczających ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy. Zdaniem Organu II instancji nietrafny jest zarzut Skarżącej dotyczący naruszenia art. 33 pkt 2 P.b., gdyż zgodnie z art. 33 ust. 1 P.b. 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.

Pozwolenie na budowę musi dotyczyć całego zamierzenia budowlanego. Wyjątek dopuszczono jedynie wówczas, kiedy zamierzenie obejmuje więcej niż jeden obiekt. W przypadku wniosku, obejmującego jeden obiekt, pozwolenie musi obejmować części składowe tego obiektu i to w takiej postaci, by mógł on być użytkowany zgodnie z jego przeznaczeniem. Oznacza to, że w sytuacji, gdy inwestycja polega na budowie budynku, projekt winien obejmować nie tylko sam obiekt kubaturowy, ale także infrastrukturę towarzyszącą, bez której użytkowanie tego obiektu nie byłoby możliwe. W części opisowej projektu zagospodarowania terenu zaznaczono m.in. "Przyłącze wody - wg odrębnego opracowania w trybie Art. 29A PB" oraz "Ścieki bytowe z budynku będą odprowadzone do kanalizacji sanitarnej C..) wg odrębnego opracowania w trybie Art. 29A PB". Ponadto na stronie 10 w punkcie 3d opisu projektu zagospodarowania działki zaznaczono, że "Przebudowa zjazdu od strony północno-zachodniej zostanie zrealizowana wg odrębnego opracowania projektowego zgodnie z obowiązującym Prawem Budowlanym". Ta sama informacja została zamieszczona na projekcie zagospodarowania terenu. Wyodrębnienie z projektu elementu dotyczącego budowy przyłącza wodociągowego, przyłącza kanalizacji sanitarnej i przebudowy

zjazdu, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, m.in. w celu wykonania go w kolejnym etapie inwestycji, należy uznać za naruszenie art. 33 ust. 1 P.b.

W ocenie Wojewody przepis art. 33 ust. 1 P.b. dotyczy obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę obejmującego całe zamierzenie budowlane i to nawet wówczas, gdy niektóre roboty budowlane objęte tym projektem mogłyby być wykonywane na podstawie zgłoszenia. Projekt zagospodarowania działki zatwierdzany w drodze pozwolenia na budowę powinien obejmować także i te elementy, których odrębna realizacja nie wymagałaby takiego pozwolenia. Wobec powyższego Starosta (...) w postanowieniu z 1 marca 2022 r., nr PB.6740.1.15.2022.U słusznie w punkcie 4 wezwał inwestorkę do uzupełnienia projektu w tym zakresie. Ponadto w ocenie Wojewody decyzja dotycząca stopnia szczegółowości spisu treści PZT, czy PAB leży w gestii autora projektu. Wobec powyższego Organ II instancji stwierdził, że skoro inwestor nie wykonał obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, nałożonego na niego przez Organ I instancji postanowieniem z 1 marca 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U, decyzja o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku usługowo-mieszkalnego na działce nr ewid. (...) w (...), przy ul. (...) - obręb ewid. (...) jest prawidłowa.

Odnosząc się do wniesionego zażalenia na postanowienie Organu I instancji z 6 kwietnia 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U w sprawie nieuwzględnienia prośby o zawieszenie postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda wyjaśniał, że organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu. Wola strony, która zainicjowała postępowanie nie może automatycznie przesądzić o wystąpieniu żadanego skutku procesowego, a więc o zawieszeniu postępowania. Przesłankami zawieszenia są brak sprzeciwu pozostałych stron oraz brak zagrożenia dla interesu społecznego. Po złożeniu wniosku o zawieszenie organ prowadzący postępowanie powinien zatem wystąpić do pozostałych stron, pouczając o prawie złożenia sprzeciwu i jego skutkach, a także skutkach zawieszenia postępowania. Dopiero bowiem po upływie wyznaczonego przez organ terminu do złożenia sprzeciwu możliwe będzie dokonanie oceny, czy zachodzą podstawy do uwzględnienia wniosku o zawieszenie postępowania i zweryfikowanie kolejnej przesłanki dotyczącej zagrożenia dla interesu społecznego.

W przedmiotowej sprawie Organ I instancji, pismem z 31 marca 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U, wezwał stronę postępowania - Gminę (...) do złożenia oświadczenia wyrażającego zgodę/sprzeciw na zawieszenie prowadzonego postępowania. W odpowiedzi na powyższe Prezydent Miasta (...) pismem z 5 kwietnia 2022 r. poinformował, że nie wyraża zgody na zawieszenie przedmiotowego postępowania, w związku z czym Prezydent Miasta (...) postanowieniem z 6 kwietnia 2022 r. nr PB.6740.1.15.2022.U słusznie odmówił

zawieszenia postępowania administracyjnego.

Odnosząc się z kolei do kwestii wyłączenia pracownika Organu I instancji od prowadzenia sprawy, Wojewoda wyjaśnił, że w analizowanej sprawie stroną postępowania jest Gmina (...) (a nie Prezydent Miasta (...)) oraz Skarżąca, a zatem nie sposób uznać, że zaistniały podstawy wyłączenia pracownika.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wniosła Z.H. zarzucając naruszenie następujących przepisów:

1. art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej: "u.p.z.p.") poprzez nadinterpretację tej ustawy oraz nadinterpretację decyzji o warunkach zabudowy pkt 2 lit. c tiret drugi informującym o dostępie do drogi publicznej oraz docelowego układu komunikacyjnego w obszarze planowanej inwestycji, poprzez zastosowanie błędnej, rozszerzającej interpretacji powołanego przepisu, co doprowadziło do naruszenia podstawowych praw skarżącego w zakresie prawa własności, tj. art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;

2. art. 29 pkt 2 P.b. w powiązaniu z decyzją o warunkach zabudowy z (...) września 2022 r. nr (...) pkt 2 lit. c tiret trzeci w zakresie zapewnionych ilości miejsc postojowych z nadinterpretacją powyższego;

3. art. 33 ust. 1 P.b. wraz z jego nadinterpretacją w zakresie konieczności wykonania części składowych projektów na pozwolenie na budowę, które według Prawa Budowlanego mogą zostać zrealizowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 23;

4. art. 15a ust. 2 P.b. oraz § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego oraz jego nadinterpretacja w zakresie osób biorących udział w wykonaniu projektu budowlanego po nowelizacji Prawa Budowlanego;

5. art. 7 w zw. z art. 77 i art. 80 k.p.a. poprzez uznanie, że w przedmiotowej sprawie wydanie decyzji nastąpiło w oparciu o dokładne wyjaśniony stan faktyczny oraz z uwzględnieniem interesu społecznego, a nadto po wyczerpującym zebraniu i zinterpretowaniu całego materiału dowodowego sprawy, przy czym istnieją dowody potwierdzające, że niektóre okoliczności sprawy, a mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie w ogóle nie zostały wyjaśnione;

6. art. 8 § 1 k.p.a., gdzie organy administracji publicznej powinny prowadzić postępowanie administracyjne w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

Wobec tak sformułowanych zarzutów Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania w sprawie według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Skarżąca wyjaśniła, że w trakcie postępowania zwrócono się do Wydziału Drogownictwa o zajęcie stanowiska, czy w miejscu wskazanym przez inwestora istnieje możliwość realizacji zjazdu, tj.,

czy w sposób wskazany przez inwestora teren inwestycji (działka nr ewid. (...) przez podziałem) ma lub może mieć dostęp do drogi publicznej. W odpowiedzi Wydział Drogownictwa przekazał informację, że przedmiotowa działka ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej ul. (...) (droga gminna), że planowana inwestycja dotycząca budowy budynku usługowo-mieszkalnego koliduje z projektem ronda oraz, że na rozbudowę ww. ulic została wydana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Następnie wystąpiono do Wydziału Drogownictwa Urzędu Miasta (...) z pismem o zajęcie stanowiska, czy z punktu widzenia ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.; dalej: "u.d.p.") wnioskowana inwestycja na działce nr (...) (przed podziałem) może być zrealizowana. W odpowiedzi uzyskano informacje: usytuowanie budynku usługowo-mieszkalnego na części działki o nr. ewid. (...) może być realizowana przy drodze gminnej ul. (...) w odległości co najmniej 6.0 m od zewnętrznej krawędzi jezdni. Istniejący zjazd wymagający przebudowy może być przebudowany po uzyskaniu decyzji zarządcy drogi, zezwalającej na przebudowę zjazdu; dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym miejsca postojowe dla ww. inwestycji należy lokalizować na działce inwestora.

Skarżąca podniosła również, że w decyzji o warunkach zabudowy na załączniku graficznym nr 1. błędnie oznaczono strzałką lokalizację istniejącego zjazdu z ul. (...) (jako wymagającego przebudowy). Zjazd ten znajduje się w całości na działce o nr ewid. (...) (będącej własnością inwestora). Z uwagi na niewielki obszar działki o nr ewid. (...), na której planowana jest inwestycja oraz brak zapisów w decyzji o warunkach zabudowy, że decyzja nie ustala ostatecznego usytuowania urządzeń i innych rozwiązań projektowych (w tym bezpośredniego lub pośredniego projektowanej inwestycji poprzez istniejący lub nowo projektowany zjazd publiczny) inwestor podjął decyzję o ustaleniu dodatkowego alternatywnego układu komunikacyjnego poprzez działkę o nr ewid. (...) oraz istniejące miejsca postojowe wraz z przejazdem zlokalizowane z zachodniej części działki wraz z jej połączeniem do wewnętrznej drogi gminnej oraz istniejącego zjazdu publicznego w obrębie budynku usługowo-handlowego przy ul. (...), będącego również własnością inwestora.

W ocenie Skarżącej według obowiązujących przepisów prawa budowlanego, wykonanie zjazdu z drogi gminnej nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Przebudowa błędnie oznaczonego zjazdu w decyzji o warunkach zabudowy nie jest oznaczone w zamierzeniu inwestycyjnym jako element konieczny do realizacji, budynek powinien mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej, co zostało zapewnione alternatywnie poprzez działkę o nr ewid. (...) (własność inwestora) oraz istniejący zjazd publiczny w obrębie budynku (...), co zostało szczegółowo pokazane na planszy graficznej projektu zagospodarowania działki.

Skarżąca zarzuciła również, że w decyzji o warunkach zabudowy nie jest bezpośrednio wskazane, że miejsca postojowe powinny znajdować się również na działce o nr. ewid. (...), na której ma być

zlokalizowany budynek. W tej decyzji organ nie określił, że wszystkie miejsca postojowe muszą znajdować się na działce nr ewid. (...), na której planowana jest inwestycja. Obszar działki jest bardzo ograniczony przestrzennie (powierzchnię działki przeznaczona do inwestycji - 316 m²) i nie ma fizycznej i faktycznej możliwości umiejscowienia projektowanego budynku oraz wszystkich razem 15 miejsc postojowych. Z uwagi na powyższe przewiduje się zlokalizowanie ilości 5 miejsc postojowych w bezpośrednim sąsiedztwie projektowanego budynku na działce o nr ewid. (...), natomiast pozostałe 10 miejsc postojowych przewiduje się zapewnić na działce sąsiedniej bezpośrednio przylegającej od strony południowej i wschodniej o nr ewid. (...), będącej również własnością inwestora.

Skarżąca wyjaśniła ponadto, że projekt zagospodarowania został wykonany i opieczętowany przez mgr. inż. architekta W.Ż. wraz ze sprawdzającym mgr. inż. S.B. i w pełni wypełnia wymagania stawiane przez Rozporządzenie, a także przepisy odrębne. Planowana inwestycja nie będzie wyposażona w instalację gazową, która wymusiłaby konieczność udziału już na etapie uzyskania pozwolenia na budowę projektanta branży sanitarnej wraz z sprawdzającym. Skarżąca wskazała, że to projektant, a nie urzędnik ponosi odpowiedzialność za wykonaną dokumentację projektową i to on w celu zabezpieczenia technicznego projektowanego oraz budynku może i powinien opisać i wskazać w części opisowej oraz graficznej takie informacje, które uważa za niezbędne i słuszne. Wobec powyższego w ocenie Skarżącej wymaganie udziału osób opracowujących poszczególne składowe części instalacyjne projektu już na etapie uzyskania pozwolenia na budowę dla omawianego budynku usługowo-mieszkalnego na działce o nr ewid. (...) w dziedzinach takich jak konstrukcja, instalacje wodnokanalizacyjne w budynku, instalacje elektryczne jest niezgodne z przepisami prawa, w tym głównie z art. 33 pkt 2 P.b.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje stanowisko jak również argumentację wyrażoną w zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259; dalej: "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, nie będąc przy tym związanymi granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.) w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.).

Stosownie zaś do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na decyzję uchyla ją, w

całości lub w części, jeżeli stwierdzi:

- a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy;
- b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego;
- c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Dokonując kontroli w wyżej określonych granicach Sąd nie stwierdził naruszenie prawa uzasadniającego uchylenie decyzji Organu II instancji.

Przedmiotem kontroli jest decyzja Wojewody utrzymująca w mocy decyzję Prezydenta Miasta (...) odmawiającą zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno - budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku usługowo - mieszkalnego na działce nr ewid. (...) w (...) przy ul. (...) - obręb ewid. (...).

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej decyzji stanowi art. 35 P.b. Zgodnie z tym przepisem:

1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:

- a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
- b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie:

c) kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego,

3a) dołączenie:

- a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
- b) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i 10;

4) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie:

a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 - w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,

b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;

4a) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie:

a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 - w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,

b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.

3. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia.

4. W razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

5. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę:

1) w przypadku niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w ust. 3;

2) w przypadku wykonywania robót budowlanych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę;

3) jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego wydano ostateczną decyzję o nakazie rozbioru.

W sprawie nie ulega wątpliwości, że obszar inwestycji objęty jest częściowo Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej w (...) z (...) grudnia 1998 r., Nr (...) i Rady Miasta (...) z (...) października 2010 r., Nr (...) i w tym zakresie umorzono postępowanie o ustalenie warunków zabudowy, w pozostałym organ ustalił warunki zabudowy - decyzja Prezydenta Miasta (...) z (...) września 2020 r., Nr (...).

Organ I instancji odmawiając zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę stwierdził, że pomimo wezwania dokumentacja projektowa nie została uzupełniona w żądanym zakresie

m.in.:

- nie wykazano zgodności z zapisami decyzji o warunkach zabudowy - nie przedłożono dokumentu potwierdzającego możliwość przebudowy istniejącego zjazdu na zjazd publiczny,
- zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1609) nie zapewniono udziału osób, legitymujących się uprawnieniami we wszystkich specjalnościach, których dotyczą zastosowane rozwiązania projektowe w projekcie architektoniczno - budowlanym,

- brak spisu treści projektu, który pozwoliłby w sposób bezproblemowy na odszukanie w projekcie składowych projektu, jaka informacja jest w opisie zawarta i na jakiej stronie projektu się znajduje.

Z kolei Organ II instancji w wydanej przez siebie decyzji stwierdził, że kwestia stopnia szczegółowości spisu treści projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno - budowlanego należy do projektanta. W pozostałym zakresie zgodził się z wnioskami Organu I instancji. I tak: stwierdził sprzeczność projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy w zakresie dotyczącym projektowanego zjazdu. Organ II instancji wskazał bowiem, że w decyzji o warunkach zabudowy został on przewidziany jako przebudowa istniejącego zjazdu na działce (...), co zostało wskazane na mapie, podczas gdy projekt przewiduje realizację przebudowy na działce (...).

W dalszej kolejności Organ II instancji wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy przewiduje realizację 15 miejsc parkingowych związanych z projektowaną inwestycją, podczas gdy w projekcie 5 miejsc przewidziano na działce (...) a pozostał 10 na działce (...).

W dalszej kolejności jako nieprawidłowe Organ wytknął realizację przyłączy: wody i kanalizacji na podstawie odrębnego opracowania, podczas gdy w ocenie Organu pozwolenie na budowę ma dotyczyć całej inwestycji a co za tym idzie także odpowiednich przyłączy. Na poparcie swoich twierdzeń Organ przytoczył orzeczenia Sądów, z których wynika, że nawet w sytuacji gdy część inwestycji może zostać zrealizowana na podstawie zgłoszenia, jako całość powinna zostać objęta wnioskiem o zatwierdzenie projektu i udzielenie pozwolenia na budowę.

Podobnie Organ II instancji ocenił kwestię przebudowy zjazdu z działki (...), nie objętej wnioskiem.

W opozycji do Organu Skarżąca w odniesieniu do niezgodności polegającej na realizacji zjazdu z działki (...) a nie jak w decyzji o warunkach zabudowy z działki (...), wskazała, że decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza i w sprawie nie przesądziła o lokalizacji zjazdu, a jedynie potwierdziła fakt posiadania przez działkę inwestycyjną dostępu do drogi publicznej. Podniosła, że zaznaczony na załączniku graficznym do decyzji o warunkach zabudowy zjazd z działki (...) został błędnie zaznaczony. Zjazd na tej działce nie istniał, więc nie można było mówić o jego przebudowie. Aktualnie Skarżąca dołączyła decyzję Prezydenta

Miasta (...) z (...) kwietnia 2022 r., Nr (...) zezwalającą jej na przebudowę istniejącego zjazdu na zjazd o parametrach zjazdu publicznego z drogi gminnej nr (...) ul. (...) (działka (...)- obręb (...)) w (...) do działki (...) - obręb (...) w (...), zgodnie ze stanowiącą załącznik do decyzji mapą.

W odniesieniu do miejsc postojowych Skarżąca wyjaśniła, że zapis decyzji o warunkach zabudowy dotyczący usytuowania 15 miejsc parkingowych nie jest wiążący z uwagi na treść § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a ponadto niemożliwy do zrealizowania z uwagi na wielkości powierzchni inwestycyjnej.

Odnośnie nieobjęcia projektem przyłączy wody i kanalizacji Skarżąca powołała się na treść art. 29a P.b. W sporze, w znacznej części rację należy przyznać Organowi II instancji.

Rację ma Organ wskazując, że brak jest zgodności zapisów decyzji o warunkach zabudowy z projektem budowlanym odnośnie do planowanego zjazdu, którego Skarżąca pomimo wezwania nie usunęła.

W sprawie na mapie stanowiącej załącznik do decyzji o warunkach zabudowy zjazd do drogi publicznej został usytuowany na działce (...), podczas gdy na mapie przedstawiającej projekt budowlany zjazd widnieje na działce (...). Nie ulega wątpliwości, że pomimo braku dokładnego określenia usytuowania zjazdu do drogi publicznej, co jest prawidłowe dla decyzji o warunkach zabudowy, dostęp do drogi publicznej dotyczył działki inwestycyjnej, a ta została określona jako (...). Ponadto na dołączonym do decyzji o warunkach zabudowy załączniku mapowym dostęp ten wyraźnie widnieje na działce (...). Brak jest podstaw do przyjęcia, że decyzja o warunkach zabudowy, w której nie określono w sposób szczegółowy lokalizacji zjazdu dopuszczała tą lokalizację na działce nie objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy.

Tymczasem zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a P.b.: przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu.

W niniejszej sprawie z przyczyn wyżej wskazanych nie można mówić o zgodności tych zapisów z zapisami decyzji o warunkach zabudowy.

Pewność obrotu prawnego wymaga aby tego rodzaju sprzeczności eliminować. Przepisy w tym zakresie są jasne, nie budzą wątpliwości i nie wymagają interpretacji. Zatem aby uniknąć w przyszłości podstaw do ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji konieczne jest ich stosowanie zgodnie z brzmieniem.

Zapisy projektu budowlanego przewidujące realizację zjazdu z innej działki aniżeli zaprojektowano to w decyzji o warunkach zabudowy oznaczają brak zgodności z tymi zapisami.

Podobne stanowisko Sąd zajął w odniesieniu do planowanych miejsc postojowych. W decyzji o warunkach zabudowy przewidziano, że należy zapewnić minimum 15 miejsc postojowych w tym minimum 1 miejsce postojowe dla osób niepełnosprawnych.

Z projektu budowlanego wynika, że na działce inwestycyjnej zaplanowano 5 miejsc postojowych, pozostałe 10 projektując na działce sąsiedniej także należącej do inwestora.

Zgodnie z § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie, zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne.

Brmienie przepisu wskazuje zatem, że kwestie miejsc parkingowych i postojowych winny być uregulowane w decyzji o warunkach zabudowy, z którą niewątpliwie projekt zagospodarowania działki powinien być zgodny.

Sądowi znane są orzeczenia, z których wynika brak obowiązku konkretnego i szczegółowego określenia usytuowania miejsc parkingowych w decyzji o warunkach zabudowy nie mniej jednak, zdaniem Sądu nie oznacza to całkowitej dowolności w ich lokalizacji.

Nie może być bowiem tak, że nałożony decyzją o warunkach zabudowy wymóg zaprojektowania konkretnej liczby miejsc parkingowych będzie mógł zostać dowolnie wykonany poprzez chociażby usytuowanie tych miejsc na jakiegokolwiek innej działce nieobjętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Przyznana inwestorowi swoboda wyboru lokalizacji miejsc postojowych rodzi ryzyko braku realizacji tych miejsc bądź też ryzyko przyjęcia spełnienia wymogu miejsc postojowych dla różnych przedsięwzięć realizowanych na podstawie różnych decyzji o warunkach zabudowy. Przewidziane w projekcie budowlanym 10 miejsc na działce (...) (działka inwestycyjna to działka (...)) może w przyszłości, na wypadek zgłoszenia kolejnej inwestycji, tym razem na działce (...), budzić wątpliwości co do spełnienia wymogu zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc postojowych dla każdej inwestycji z osobna. W związku z powyższym, Sąd stwierdza, że brak w decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji na działce nr (...) zapisu o możliwości realizacji miejsc postojowych na działce (...) nie pozwala przyjąć zgodności zapisów tej decyzji, w której zaplanowano 15 miejsc postojowych na działce (...), z projektem budowlanym, w którym przewiduje się realizację 10 miejsc postojowych na działce (...).

Sąd nie przekreśla możliwości realizacji miejsc parkingowych na działce (...), ale w ocenie Sądu powinno

to wynikać z decyzji o warunkach zabudowy.

Przechodząc do ostatniej kwestii dotyczącej kompletności projektu budowlanego i nie objęcia nim przyłączy: wodnego i kanalizacyjnego, Sąd stwierdza, że kwestię tą rozstrzyga ostatecznie treść art. 33 ust. 1a P.b., zgodnie z którym: pozwolenie na budowę obiektu budowlanego może nie obejmować przyłączy wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 23, które są wymagane dla takiego obiektu. Nie zwalnia to z obowiązków, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 23, art. 29a i art. 57 ust. 1 pkt 4 lit.a. W art. 29 ust. 1 pkt 23 P.b. wymieniono przyłącza:

- a) elektroenergetyczne,
- b) wodociągowe,
- c) kanalizacyjne,
- d) gazowe,
- e) ciepłe,
- f) telekomunikacyjne.

Zatem w świetle treści powołanego przepisu nie powinno budzić wątpliwości nie objęcie projektem budowlanym przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych.

Powołane przez Organ wyroki Sądów, dla poparcia przeciwnego stanowiska dotyczyły poprzednio obowiązującego stanu prawnego, na którego tle istniał spór co do obowiązku objęcia projektem budowlanym także tych przyłączy. Zmiana przepisów spowodowała, że spór ten stracił na znaczeniu.

Inaczej natomiast przedstawia się kwestia zjazdu do drogi publicznej, który jako element inwestycji jako całości powinien zostać objęty projektem budowlanym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 694/16 celem regulacji art. 33 ust. 1 P.b. jest uniemożliwienie organowi administracji publicznej zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego, które po jego zrealizowaniu nie mogłoby stanowić samodzielnej całości nadającej się do użytkowania. Nie można mówić o samodzielności budynku, do którego na etapie projektu budowlanego, w rozumieniu prawnym czy faktycznym, brak jest odpowiedniego zjazdu. Nie zmienia powyższego fakt uzyskania przez Skarżącą decyzji Prezydenta Miasta (...) z (...) kwietnia 2022 r., Nr (...) zezwalającą na przebudowę istniejącego zjazdu z działki (...) określającą sposób zaprojektowania, wykonania, parametry zjazdu. W ocenie Sądu z uwagi na treść art. 35 ust. 1 pkt 3 P.b. projekt budowlany i zagospodarowania terenu dla planowanej inwestycji powinien obejmować również realizację przedmiotowego zjazdu.

Mając to wszystko na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 151 p.p.s.a.