



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2015r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Teresa Kobylecka
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Chobian (spr.) Sędzia WSA Jacek Kuza
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Sebastian Styczeń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2015 r.

sprawy ze skargi Ł. L.

na decyzję Wojewody

z dnia [...] znak: [...]

w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę

oddala skargę.

UZASADNIENIE

Wojewoda decyzją z [...], znak: [...], po rozpatrzeniu odwołania W.W. od decyzji Starosty z [...], odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na przebudowie i nadbudowie budynku gospodarczego istniejącego na działce nr [...] w miejscowości Ż. , gmina S., na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zmianami) oraz art. 138 § 2 kpa, uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, „gdyż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”.

W uzasadnieniu Wojewoda podał, że 11 lutego 2015 r. wpłynął wniosek W.W. o wydanie pozwolenia na przebudowę i nadbudowę budynku gospodarczego, do którego załączono oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz projekt budowlany planowanej inwestycji. Starosta w toku postępowania, postanowieniem z [...] nałożył obowiązki określone w tym postanowieniu, w terminie do 30 marca 2015r. Inwestor 14 marca 2015 r. dokonał uzupełnienia projektu budowlanego planowanej inwestycji. Następnie organ I instancji decyzją z [...] odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę podając, że planowana inwestycja narusza warunki zawarte w § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. nr 75, poz. 690, ze zmianami) dalej w skrócie „rozporządzenia”. W ocenie organu I instancji, działka inwestora - wobec obowiązujących aktualnie przepisów - nie stanowi działki budowlanej pod zabudowę jednorodziną lecz przeznaczona jest pod zabudowę zagrodową, a co za tym idzie w niniejszej sprawie nie może mieć zastosowania § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia, umożliwiający (w zabudowie jednorodzinnej) nadbudowę o jedną kondygnację budynku usytuowanego w odległości mniejszej niż 3m (ścianą pełną) od granicy z sąsiednią działką budowlaną.

Rozpatrując odwołanie od powyższej decyzji organ odwoławczy przytoczył treść art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego i stwierdził, że zarówno z zaskarżonej decyzji jak i ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, aby inwestor nie wywiązał się z obowiązków nałożonych postanowieniem z [...]. Natomiast podstawą odmowy wydania pozwolenia na budowę było naruszenie planowaną inwestycją § 12

ust. 1 rozporządzenia, podczas gdy żaden z wymogów ww. postanowienia nie dotyczył obowiązku doprowadzenia złożonego projektu budowlanego do zgodności z przepisami tego rozporządzenia. W tej sytuacji, zdaniem organu II instancji należy uznać, że zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie.

Dalej Wojewoda podniósł, że wniosek inwestora z 9 lutego 2015 r. dotyczy inwestycji polegającej na przebudowie i nadbudowie budynku gospodarczego. Projekt budowlany załączony do wniosku dotyczy inwestycji polegającej na: wymianie drewnianego stropu na nowy żelbetowy, wymianie konstrukcji dwuspadowego dachu (z otworem drzwiowym w projektowanej lukarnie) wraz z pokryciem, na nowe, podmurowaniu ścianki kolankowej, która od strony działki sąsiedniej (nr ...) zostanie wysunięta 0,4m ponad połąć dachu, w celu doprowadzenia ściany usytuowanej przy granicy z działką sąsiednią do zgodności z § 272 ust. 3. w związku z § 235 rozporządzenia, powiększeniu otworu drzwiowego do wymiarów wrót dwuskrzydłowych, zmianie sposobu użytkowania pomieszczenia inwentarskiego na gospodarcze (w poziomie parteru), wykonaniu doświetlenia nieużytkowego poddasza dwoma oknami, po jednym w każdej ze ścian szczytowych. Ponadto z uwagi na zakres planowanych do wykonania robót budowlanych (projekt nie przewiduje komunikacji pionowej na poddasze, a poddasze stanowi nadal jedną przestrzeń i nie zaprojektowano tam żadnych instalacji wewnętrznych, jak również ocieplenia dachu), nie można stwierdzić, że poddasze zmieni swoją funkcję z nieużytkowej na użytkową.

Organ II instancji - po przeanalizowaniu zakresu, celu i sposobu realizacji robót budowlanych zaplanowanych do wykonania w istniejącym budynku, wybudowanym w 1946 r., usytuowanym ścianą zachodnią przy granicy z zabudowaną działką nr [...] - stwierdził, że w rezultacie wykonania robót objętych projektem budowlanym nie ulegną znaczącej zmianie charakterystyczne parametry budynku, tj. wymiary w rzucie poziomym, wysokość do okapu oraz wysokość kalenicy. Nieznaczne zmiany wysokości kalenicy i do okapu wynikają z konieczności dostosowania kąta nachylenia połąci dachowych do obowiązujących w tym zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (30°-50°), natomiast podwyższenie ścianki kolankowej z wysunięciem (zachodniej ściany) 40cm ponad połąć dachu, wynika z konieczności dostosowania istniejącego budynku do aktualnie obowiązujących przepisów, w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego (§ 272 ust. 3, w związku z § 235 rozporządzenia).

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz fakt, że dotychczasowe pomieszczenie inwentarskie (parter) zmieni swoją funkcję na gospodarczą (przechowywanie sprzętu rolniczego), a poddasze nie zmieni swojej dotychczasowej funkcji Wojewoda uznał, że należałoby rozważyć, czy planowane zamierzenie nie kwalifikuje się do przebudowy ze zmianą sposobu użytkowania pomieszczenia inwentarskiego na gospodarcze. Z treści decyzji organu I instancji nie wynika, aby przy podejmowaniu rozstrzygnięcia analizował projekt budowlany pod względem zakresu i kwalifikacji planowanych robót, co w ocenie organu II instancji może mieć istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości realizacji zamierzenia budowlanego, które w efekcie doprowadzi do poprawy bezpieczeństwa pożarowego zarówno budynku inwestora, jak i budynków na sąsiedniej działce. Jednocześnie organ odwoławczy podzielił stanowisko Starosty odnośnie braku możliwości zastosowania w niniejszej sprawie § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia ze względu na zagrodowy charakter zabudowy, niemniej jednak wskazał, że istotniejszym w sprawie jest fakt, że przepis ten dotyczy m.in. nadbudowy budynku o jedną kondygnację, z czym w sprawie nie mamy do czynienia.

Kończąc Wojewoda wskazał, że organ I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy weźmie pod uwagę powyższe rozważania i jeszcze raz przeprowadzi analizę zgodności planowanej inwestycji, stosownie do wymogów art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, a następnie podejmie właściwe rozstrzygnięcie. Z uwagi na możliwość zaistnienia sytuacji, w której będzie możliwe pozytywne rozstrzygnięcie, a co za tym idzie konieczność zatwierdzenia projektu budowlanego stanowiącego załącznik do tego wniosku, nie jest możliwa zmiana zaskarżonego rozstrzygnięcia, dlatego Wojewoda skorzystał z możliwości zastosowania art. 138 § 2 kpa.

W skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skardze na powyższą decyzję, domagając się jej uchylecia, reprezentowany przez adwokata Ł.L. , zarzucił naruszenie: art. 61 § 1 kpa w związku z art. 63 § 2 kpa, a także 75 § 1 kpa oraz § 12 rozporządzenia.

W uzasadnieniu autor skargi wskazał, że inwestor jednoznacznie sformułował swoje żądanie występując o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na przebudowie i nadbudowie obiektu. Rolą organu nie jest natomiast domyślanie się intencji strony i wydawanie decyzji w zakresie, w jakim to organ, a nie sam zainteresowany uważa za stosowne (por.

wyrok WSA w Łodzi z 18 maja 2012 r., I SA/Łd 492/12). Ewentualnie ujawnione rozbieżności pomiędzy wnioskiem a projektem budowlanym, świadczyć natomiast muszą o tym, że załączona dokumentacja nie przystaje do żądania strony, co powinno spowodować jej negatywne załatwienie.

Dalej wnoszący skargę zauważył, że przedmiot sprawy był już analizowany przez WSA w Kielcach, który w wyroku z 14 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 848/13, nie miał wątpliwości, że działania zainicjowane przez inwestora zmierzają do realizacji prac stanowiących nadbudowę obiektu, a nie jak tym razem wskazuje organ tylko do przebudowy ze zmianą użytkowania pomieszczenia z inwentarskiego na gospodarcze.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że pod nadzorem Prokuratury Rejonowej toczy się postępowanie karne dotyczące posłużenia się w niniejszej sprawie, w celu zatwierdzenia projektu i uzyskania pozwolenia na budowę, ekspertyzą techniczną, której autor niezgodnie z prawdą potwierdził okoliczności mające istotne znaczenie prawne dla prowadzonego postępowania. Organ winien samodzielnie zweryfikować te okoliczności.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Na rozprawie sądowej 24 września 2015 r., pełnomocnik organu podniósł, że w sprawie o sygn. II SA/Ke 848/13 projektowana inwestycja dotyczyła rozbudowy tego budynku, a więc zwiększenia jego długości. Jeśli chodzi o ekspertyzę, o której mowa w skardze, to najprawdopodobniej skarżącemu chodzi o Orzeczenie techniczne istniejącego budynku gospodarczego, załączone do projektu budowlanego, z tym, że organowi nic nie jest wiadome na temat tego – aby ekspertyza ta została podważona w jakimś postępowaniu.

Na tej samej rozprawie Sąd postanowił dopuścić dowód z wyroku tuż. Sądu w sprawie o sygn. II SA/Ke 848/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że sprawa o sygn. II SA/Ke 848/13, (w której została oddalona skarga inwestora) dotyczyła innego projektu. Przedmiotem postępowania w tej sprawie jest projekt budowlany sporządzony w lutym 2015 r., tak więc zarzut, że był on już analizowany przez Sąd jest niezasadny co oznacza, że skład orzekający w niniejszej sprawie nie jest związany oceną wyrażoną w wyroku jaki zapadł w sprawie II SA/Ke 848/13.

Powodem, dla którego organ I instancji odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego z 2015 r. i udzielenia pozwolenia na budowę było uznanie, że ponieważ inwestycja ma być realizowana na terenie działki zagrodowej, a ma ona polegać między innymi na nadbudowie, nie jest możliwe zatwierdzenie projektu i udzielenie pozwolenia na przebudowę i nadbudowę, gdyż nie może mieć do niego zastosowania § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia. Powodem zaś niedopuszczalności nadbudowy budynku gospodarczego, który usytuowany jest przy granicy jest przepis § 12 ust. 1 rozporządzenia.

W związku z tym zauważyć należy, że **w § 12 rozporządzenia ustawodawca rozróżnia pojęcie „sytuowania”, którym posługuje się w ust. 1, ust. 2, ust. 3 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 4, od pojęcia „rozbudowy” i „nadbudowy” istniejącego budynku, użytego w ust. 3 pkt 3. Regulacja zawarta w ust. 1 co do zasady dotyczy budynków, które dopiero mają powstać na gruncie, w miejscu, które dotychczas było wolne od zabudowy.**

W niniejszej sprawie z taką sytuacją nie mamy do czynienia, bowiem chodzi o przebudowę i nadbudowę (jak to zostało określone we wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego) budynku inwentarskiego już istniejącego (jak wskazuje organ od 1945 r.). Z projektu wynika, że ma być on podwyższony w stosunku do obecnie istniejącego budynku inwentarskiego o około 70 cm licząc od poziomu gruntu do kalenicy.

Zgodzić się należy z organami, że z uwagi na zagrodowy charakter nieruchomości, co jest okolicznością niekwestionowaną przez żadną ze stron, w sprawie nie ma zastosowania § 12 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia, zgodnie z którym w zabudowie jednorodzinnej, uwzględniając przepisy odrębne zawarte w § 13, 60 i 271-271, dopuszcza się rozbudowę budynku istniejącego, usytuowanego w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 od granicy z sąsiednią działką budowlaną, jeżeli w pasie o szerokości 3 m wzdłuż tej granicy zostaną zachowane jego dotychczasowe wymiary, a także nadbudowę tak usytuowanego budynku o nie więcej niż jedną kondygnację, przy czym w nadbudowanej ścianie, zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 4 m od granicy nie może być otworów okiennych lub drzwiowych. To jednak, że przepis ten nie ma zastosowania do nadbudowy istniejących budynków na działce zagrodowej nie oznacza, że w związku z tym na takiej działce nie jest możliwa nadbudowa już istniejącego przy granicy budynku.

Niewątpliwie terenem bardziej chronionym pod względem możliwości zagospodarowania działek od terenu zabudowy zagrodowej jest teren zabudowy jednorodzinnej. Dlatego za nielogiczną i nie znajdującą żadnego uzasadnienia należy uznać wykładnię, jaką zastosowały organy, z której wynikałoby, że na terenie zabudowy jednorodzinnej dopuszczalna jest nadbudowa budynku już istniejącego w odległości mniejszej niż 4 metry od granicy, a na terenie zabudowy zagrodowej taka nadbudowa jest niedopuszczalna.

Prawidłowa wykładnia przepisów § 12 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że jego ust. 1 nie dotyczy nadbudowy już istniejącego budynku usytuowanego w odległości mniejszej niż 4 m od granicy i że tylko w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej ustawodawca wprowadził ograniczenia dotyczące możliwości nadbudowy już istniejącego, tak usytuowanego budynku. Skoro zaś przepisy § 12 rozporządzenia nie wprowadzają żadnych ograniczeń dotyczących nadbudowy już istniejącego w odległości mniejszej niż 4 m od granicy budynku w zabudowie zagrodowej, taką nadbudowę uznać należy za dopuszczalną, o ile z innych przepisów, na przykład obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania, takie ograniczenia nie wynikają.

W niniejszej sprawie organ I instancji analizował przepisy planu ale tylko pod kątem, czy dopuszcza on możliwość nadbudowy już istniejącego budynku stojącego przy granicy działki. Tymczasem organ winien był przeprowadzić analizę przepisów miejscowego planu pod kątem czy nie zabraniają one takiej nadbudowy. Ustaleń, odnośnie zgodności projektu z planem zagospodarowania organ I instancji w ogóle nie poczynił.

Sąd nie podziela stanowiska, jakie zajął organ odwoławczy, a z którego wynikałoby, że ponieważ nadbudowa nie dotyczy całej kondygnacji, a jedynie związana jest z podwyższeniem budynku, to nie mamy do czynienia z nadbudową ale tylko z przebudową. Chociaż bowiem ustawa Prawo budowlane nie definiuje pojęcia nadbudowy, to ponieważ przebudowa, stosownie do jej art. 3 pkt 7a nie może prowadzić do zmiany wysokości budynku, a według projektu ma być on podwyższony, mamy w tej sprawie do czynienia z nadbudową (por. komentarz do ustawy Prawo Budowlane pod red. A Glinieckiego W-ctwo LexisNexis, Warszawa 2012, str. 34, w którym wskazano, że nadbudowa polega na powiększeniu istniejącego obiektu budowlanego przez zwiększenie jego wysokości z zachowaniem tej samej powierzchni zabudowanej). Nie ma to jednak wpływu na ostateczną ocenę

zaskarżonej decyzji. Zdaniem Sądu mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada ona prawu, albowiem decyzja organu I instancji, odmawiająca zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę została wydana bez należytego wyjaśnienia sprawy, wynikającego z błędnej wykładni § 12 rozporządzenia, która doprowadziła do ograniczenia się przez organ I instancji przy badaniu projektu budowlanego tylko do kwestii niedopuszczalności nadbudowy.

Mając powyższe na uwadze skargę od decyzji kasacyjnej jako nieuzasadnioną należało oddalić, o czym Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., Nr 270 ze zmianami).