



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 6 sierpnia 2020 r.

IF-O.7840.57.2020.KMB-6

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) oraz art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 w związku z art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333) po rozpatrzeniu odwołania Darii Szpakowskiej, reprezentowanej przez Andrzeja Szpakowskiego, od decyzji Prezydenta Wrocławia Nr 6774/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r., którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono spółce Przedsiębiorstwo Budowlane Budotex sp. z o.o. pozwolenia na budowę dla inwestycji, obejmującej budowę budynku usługowo-apartamentowego z garażami, wraz z niezbędnymi elementami zagospodarowania terenu i infrastrukturą techniczną przy ul. Jeździeckiej 4a-8 we Wrocławiu (dz. nr 15/5, 15/1, 6, 3/36, AM 6, obręb Partynice),

**uchylam zaskarżoną decyzję w całości oraz, orzekając co do istoty sprawy,
zatwierdzam projekt budowlany i udzielam pozwolenia na budowę
dla spółki Przedsiębiorstwo Budowlane Budotex sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu
obejmujące:**

budowę budynku usługowo-apartamentowego wraz z niezbędnym zagospodarowaniem terenu przy ul. Jeździeckiej 4a-8 we Wrocławiu (na działce nr 15/5, AM 6, obręb Partynice),

zgodnie z projektem budowlanym autorstwa:

- mgr. inż. arch. Bogdana Kaczmarzyka, posiadającego uprawnienia budowlane nr 45/75/Wm w specjalności architektonicznej, między innymi, do sporządzania projektów budowlanych architektonicznych wszelkich obiektów budowlanych, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów RP pod numerem DS-0294,
- inż. Janusza Kandefera, posiadającego uprawnienia budowlane nr 171/75 W-wm, w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, między innymi, do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych budynków, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod numerem DOŚ/BO/2963/01,
- mgr. inż. Łukasza Drobińskiego, posiadającego uprawnienia budowlane nr 242/02/DUW do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, cieplnych, wentylacyjnych i gazowych, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod numerem DOŚ/IS/0850/03,
- inż. Pawła Bieleckiego, posiadającego uprawnienia budowlane nr 111/DOŚ/11 do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji

- i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod numerem DOŚ/IE/0057/06,
- mgr. inż. Marcina Lizaka, posiadającego uprawnienia budowlane nr 382/DOŚ/10, do projektowania bez ograniczeń w specjalności telekomunikacyjnej, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod numerem DOŚ/BT/0089/11,
 - mgr. inż. Piotra Kamińskiego, posiadającego uprawnienia budowlane nr 181/88/UW do projektowania bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg, wpisanego na listę członków Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa pod numerem DOŚ/BD/4117/01,

z zachowaniem następujących warunków, zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1-4 oraz art. 42 ust. 2 i 3 ustawy *Prawo budowlane*:

- 1) szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych: należy uwzględnić zalecenia i warunki realizacji inwestycji zawarte w planie BiOZ,
- 2) szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie: należy ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

Obszar oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 ustawy *Prawo budowlane*, obejmuje nieruchomości oznaczone geodezyjnie jako działki nr: 15/5, 15/1, 6, 3/36, 5/10, 3/18, 3/37, 3/27, 15/3, 15/4, 5/11, 5/19, 4/65, 4/62, AM-6, obręb Partynice.

UZASADNIENIE

Dnia 23 października 2015 r. do Kancelarii Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia wpłynął wniosek spółki Przedsiębiorstwo Budowlane Budotex sp. z o.o., reprezentowanej przez Katarzynę Jaworską, o udzielenie pozwolenia na budowę budynku usługowo-apartamentowego wraz z niezbędnym zagospodarowaniem terenu z wyłączeniem przyłącza teletechnicznego, gazowego oraz sieci elektroenergetycznej wraz ze złączem kablowym przy ul. Jeździeckiej 4a-8 we Wrocławiu (działki nr 15/5, 15/1, 6, 3/36, AM 6, obręb Partynice).

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją Nr 6774/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. Prezydent Wrocławia zatwierdził projekt budowlany i udzielił spółce Przedsiębiorstwo Budowlane Budotex sp. z o.o. pozwolenia na budowę budynku usługowo-apartamentowego z garażami, wraz z niezbędnymi elementami zagospodarowania terenu i infrastrukturą techniczną (z wyłączeniem przyłącza teletechnicznego, gazowego oraz sieci elektroenergetycznej wraz ze złączem kablowym) przy ul. Jeździeckiej 4a-8 we Wrocławiu (działki nr 15/5, 15/1, 6, 3/36, AM 6, obręb Partynice).

Od powyższej decyzji odwołała się Daria Szpakowska, reprezentowana przez Andrzeja Szpakowskiego. Rozpatrzywszy odwołanie, decyzją Nr O-223/16 z dnia 13 kwietnia 2016 r. Wojewoda Dolnośląski uchylił kwestionowaną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Decyzja Wojewody Dolnośląskiego Nr O-223/16 z dnia 13 kwietnia 2016 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który prawomocnym wyrokiem z dnia 27 lipca 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 380/16) uchylił ją. W uzasadnieniu wskazano, że sprawa powinna zostać rozstrzygnięta przez organ odwoławczy w oparciu o art. 138

§ 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, ponieważ nie zachodzą przesłanki do zastosowania art. 138 § 2 tej ustawy. W powstałym stanie prawnym odwołanie Darii Szpakowskiej podlegało ponownemu rozpatrzeniu.

Po przeprowadzeniu postępowania uzupełniającego, decyzją Nr O-260/17 z dnia 18 kwietnia 2017 r. Wojewoda Dolnośląski uchylił decyzję Prezydenta Wrocławia Nr 6774/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. o pozwoleniu na budowę i odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielenia spółce Przedsiębiorstwo Budowlane Budotex sp. z o.o. pozwolenia na budowę dla wnioskowanej inwestycji. Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie organ odwoławczy stwierdził, że projekt budowlany nie spełnia ustaleń obowiązującego planu miejscowego. Plan ten dopuszcza bowiem budowę budynku usługowego, w którym będą zlokalizowane lokale mieszkalne przeznaczone na mieszkania służbowe, czy też pokoje gościnne, a więc lokale mieszkalne przeznaczone dla osób związanych z działalnością prowadzoną w tym budynku. Natomiast zaprojektowane lokale mieszkalne są „zwykłymi” mieszkaniami, zatem projektowany budynek będzie miał charakter budynku mieszkalno-usługowego z dominującą funkcją mieszkalną, na co plan nie zezwala.

Powyższą decyzję inwestor zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który wyrokiem z dnia 4 października 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 412/17), oddalił skargę na decyzję Wojewody Dolnośląskiego Nr O-260/17 z dnia 18 kwietnia 2017 r. Wyrok ten, a także decyzja Wojewody Dolnośląskiego zostały uchylone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 142/18).

Naczelnny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska organu odwoławczego. Uznał, że organ nie poczynił (...) żadnych ustaleń zarówno w zakresie oceny, czy projektowane lokale mieszczą się w definicji mieszkań służbowych i pokoi gościnnych oraz czy na terenie oznaczonym symbolem U10 znajdują się inne obiekty usługowe oraz jaka jest potencjalna grupa osób uprawnionych do skorzystania z projektowanych apartamentów mieszkalnych. Wskazał także, że w toku ponownie prowadzonego postępowania organ powinien dokonać prawidłowej klasyfikacji projektowanego budynku a następnie poddać ocenie w zakresie jego zgodności z obowiązującym na tym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W powstałym stanie prawnym odwołanie Darii Szpakowskiej podlega ponownemu rozpatrzeniu.

Podczas ponownie prowadzonego postępowania inwestor dokonał zmian w projekcie budowlanym, wyłączając z jego zakresu:

- 3 zjazdy drogowe z ulicy Jeździeckiej – bocznej (działki nr 3/36 i 15/1 AM 6, obręb Partynice),
- przyłącze wody,
- przyłącze telekomunikacyjne,
- przyłącze kanalizacji sanitarnej i deszczowej w drodze ulicy Jeździeckiej (działka nr 6) oraz ulicy Jeździeckiej – bocznej (działki nr 3/36 i 15/1).

Dołączył także aktualne zaświadczenie o przynależności projektanta do odpowiedniej izby samorządu zawodowego oraz decyzje Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków: Nr 2976/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. oraz Nr 2997/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. Ponadto ograniczono obszar inwestycji do działki nr 15/5.

Na podstawie posiadanych akt przedmiotowej sprawy oraz w oparciu o przepisy obowiązującego prawa organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

W myśl art. 35 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane* organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku spełnienia wymagań, określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 tej ustawy. Spełnienie tych wymagań organ sprawdza przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie w/w wymagań organ nakłada

postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (przepis art. 35 ust. 3 cyt. ustawy). W przeciwnym przypadku organ zobligowany jest do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (przywołany powyżej art. 35 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*).

Z przywołanych przepisów wynika, iż warunkami koniecznymi do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę są:

- 1) złożenie wniosku w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 32 ust. 4 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*);
- 2) złożenie przez inwestora oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*);
- 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 (art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*);
- 4) wykonanie – a w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, także sprawdzenie projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, tj. zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy *Prawo budowlane*);
- 5) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*);
- 6) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*).

Wyjaśnić należy, że decyzja Prezydenta Wrocławia Nr 6774/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. obejmuje budowę budynku usługowo-apartamentowego z garażami, wraz z niezbędnymi elementami zagospodarowania terenu i infrastrukturą techniczną, przy czym wyłączono z tej inwestycji przyłącze teletechniczne, gazowe oraz sieć elektroenergetyczną wraz ze złączem kablowym. Podczas obecnego postępowania odwoławczego inwestor wyłączył z zakresu projektu budowlanego przyłącza i elementy infrastruktury technicznej oraz wskazał, że objęte projektem budowlanym roboty realizowane będą tylko na działce nr 15/5.

Podstawowym elementem planowanej inwestycji jest budynek, zajmujący powierzchnię terenu o wymiarach 53,36 m x 49,085 m (na poziomie przyziemia, projekt budowlany, z rysunku projektu zagospodarowania terenu). Cały budynek posiadać będzie kondygnację podziemną. Część nadziemna ma być zróżnicowana poprzez wyodrębnienie skrajnych, wyższych części nazwanych „A” (z 6 kondygnacjami nadziemnymi) i „B” (z 5 kondygnacjami nadziemnymi). Między nimi znajduje się niższy łącznik (z 2 kondygnacjami nadziemnymi) w części południowej i jedną kondygnacją w pozostałej części.

W budynku przewidziano 51 apartamentów mieszkalnych oraz 24 lokale usługowe, przeznaczone na obsługę firm i klientów, handel detaliczny, turystykę, wypoczynek, gastronomię, kulturę, opiekę zdrowotną i społeczną. W kondygnacji podziemnej przewidziano

realizację garażu wielostanowiskowego. Na parterze przewidziano lokale usługowe (5), garaż oraz pomieszczenia wspólne i pomocnicze. Na I piętrze (drugiej kondygnacji nadziemnej) przewidziano lokale usługowe (6), z tym, że w części „A” przewidziano jedynie lokale mieszkalne (9; z zapleczem lokalu usługowego K5/U6). Na kondygnacjach od trzeciej do szóstej nadziemnej w części „A” przewidziano wyłącznie lokale mieszkalne (40). Na kondygnacji trzeciej i czwartej nadziemnej w części „B” przewidziano wyłącznie lokale usługowe (łącznie 10). Na kondygnacji piątej nadziemnej w części „B” przewidziano 3 lokale usługowe i 2 lokale mieszkalne. Z projektu budowlanego wynika również, że powierzchnia budynku przeznaczona na lokale usługowe będzie większa niż powierzchnia apartamentów mieszkalnych.

Działka nr 15/5 usytuowana jest w taki sposób, że jej przekątna wyznacza kierunek północ-południe. Ponieważ jednak i ta oś nie wyznacza dokładnie tego kierunku, poszczególne boki działki posiadają silniejszą ekspozycję na jedną stronę świata. W dalszej części używane zatem będą pojęcia: strona północna (faktycznie: północno-wschodnia, od strony działki nr 15/1), strona wschodnia (faktycznie: południowo-wschodnia; granica między działką nr 15/5 a 3/36), strona południowa (faktycznie: południowo-zachodnia; granica pomiędzy działką nr 15/5 a nr 6) i strona zachodnia (faktycznie: północno-zachodnia; granica pomiędzy działką nr 15/5 a 15/3). Zgodnie z przyjętą terminologią część A budynku to skrzydło zachodnie, a część B – wschodnie.

Na obszarze objętym inwestycją obowiązuje uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr VIII/160/03 z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zespołu urbanistycznego Krzyki – Południe w obrębie Partynice we Wrocławiu (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 117, poz. 2121; zwana dalej obowiązującym planem miejscowym lub planem). W planie tym działka nr 15/5 znajduje się na terenie oznaczonym symbolem U10.

Przeznaczeniem terenu U10 są usługi (§ 14 ust. 1 planu). Ponadto (§ 14 ust. 2 planu) dopuszczono *przeznaczenia rozumiane zgodnie z określeniami zawartymi w § 3:*

- 1) *obsługa firm i klientów,*
- 2) *transport,*
- 3) *handel detaliczny, przy spełnieniu następujących warunków:*
 - a) *zakaz lokalizacji obiektów o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m²,*
 - b) *zakaz prowadzenia działalności poza siecią sklepów,*
 - c) *zakaz lokalizacji targowisk,*
- 4) *turystyka,*
- 5) *wypoczynek,*
- 6) *gastronomia,*
- 7) *kultura,*
- 8) *opieka zdrowotna i społeczna,*
- 9) *produkcja,*
- 10) *apartamenty mieszkalne. Przy czym, zgodnie z definicją, zawartą w § 3 pkt 1 planu, apartamenty mieszkalne [to] lokale mieszkalne zlokalizowane w budynku usługowym, jako mieszkania służbowe, pokoje gościnne, przeznaczone dla osób związanych z działalnością prowadzoną na danym terenie.*

W projektowanym budynku zaprojektowano, co opisano już powyżej, 51 apartamentów mieszkalnych oraz 24 lokale usługowe. Daje to (średnio) ponad dwa apartamenty mieszkalne na 1 lokal usługowy. Przy tym powierzchnia użytkowa apartamentów mieszkalnych będzie równa 2719,82 m², a lokali usługowych (bez części wspólnych) – 3069,03 m², zatem usługi zajmują większą powierzchnię. Wynika z powyższego, że projektowany budynek pod względem funkcjonalnym stanowić będzie obiekt mieszkalno-usługowy, przy czym nie można żadnej z tych funkcji uznać za dominującą. Jak wynika z ustaleń obowiązującego planu miejscowego, dopuszcza on funkcję mieszkalną, pod warunkiem jednakże, że będą to

mieszkania służbowe, pokoje gościnne, przeznaczone dla osób związanych z działalnością prowadzoną na danym terenie. Należy nadmienić, że wśród zaprojektowanych lokali mieszkalnych brak pokoi, niezwiązanych z lokalem mieszkalnym, czyli takich, które można by uznać za „pokoje gościnne” (w odróżnieniu od „lokalu mieszkalnych” czyli całych mieszkań). W dalszych rozważaniach uwzględniane zatem będą jedynie „mieszkania służbowe”.

Inwestor w swoich wystąpieniach podkreśla, a organ odwoławczy zdaje sobie sprawę z tego, że w polskim prawie brak jest definicji mieszkania służbowego. Literalne znaczenie tego terminu to mieszkanie dla służby – innymi słowy osób służących czyli pracujących na rzecz właściciela czy dysponenta danym mieszkaniem. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 1950 r. w sprawie mieszkań służbowych i mieszkań pracowniczych (Dz. U. Nr 28, poz. 257) wyróżniono mieszkania służbowe i pracownicze. W obu przypadkach dysponentem tych lokali był pracodawca. W obecnym systemie gospodarczo-prawnym, gdy obiekt buduje jeden podmiot, następnie sprzedaje, a potem użytkuje go zupełnie inny podmiot lub podmioty, sytuacja, aby właściciel lokalu usługowego nabywał także lokale mieszkalne i udostępniał je swoim pracownikom, jest rzadko praktykowana i nie jest możliwa do wyegzekwowania w procedurze mającej na celu zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę.

W decyzji Nr O-260/17 z dnia 18 kwietnia 2017 r. odmawiającej pozwolenia na budowę Wojewoda Dolnośląski uznał, że zaprojektowane apartamenty mieszkalne nie są mieszkaniami służbowymi - ani, tym bardziej, pokojami gościnnymi - lecz zwykłymi lokalami mieszkalnymi, *które mogłyby funkcjonować niezależnie, zwłaszcza na rynku nieruchomości*. Uznał także za niedopuszczalne, *gdyby z projektowanych apartamentów mieszkalnych mogłyby korzystać inne osoby niż prowadzące działalność gospodarczą czy pracujące w projektowanych lokalach usługowych*. Wskazał przy tym, że *inwestor ani w projekcie budowlanym, ani w dodatkowych wyjaśnieniach nie przedstawia takiego powiązania apartamentów mieszkalnych z lokalami usługowymi, stwierdzając tylko, że ono istnieje*. Z decyzji tej wynika, że organ odwoławczy uprzednio uznał, że apartamenty mieszkalne winny służyć osobom i podmiotom, pracującym lub prowadzącym działalność gospodarczą w lokalach usługowych, znajdujących się w tym samym budynku. Odpowiada to zasadzie odpowiedniości, zgodnie z którą podczas realizacji ustaleń obowiązującego planu miejscowego należy tak interpretować jego ustalenia, aby inwestor, który pierwszy uzyskuje pozwolenie na budowę, nie uniemożliwiał korzystania z tych samych praw pozostałym inwestorom czy wręcz blokował ich inwestycje. Przykładowo: jeżeli ustalony jest udział powierzchni zabudowanej w całej powierzchni danego terenu, pierwszy z inwestorów zabudowując swoją działkę w większej części, niż to wynika z ustaleń planu, uniemożliwia pozostałym zabudowę ich nieruchomości w takim samym stopniu. W niniejszym przypadku „oderwanie” apartamentów mieszkalnych (czyli mieszkań służbowych lub pokoi gościnnych) od projektowanego budynku może spowodować nasycenie terenu nadmierną liczbą tego typu lokali.

Naczelny Sąd Administracyjny w zapadłym w sprawie wyroku uznał jednak, że *organ nie poczynił (...) żadnych ustaleń zarówno w zakresie oceny, czy projektowane lokale mieszczą się w definicji mieszkań służbowych i pokoi gościnnych oraz czy na terenie oznaczonym symbolem U10 znajdują się inne obiekty usługowe oraz jaka jest potencjalna grupa osób uprawnionych do skorzystania z projektowanych apartamentów mieszkalnych*.

Jak wynika z powyższego, nie istnieje legalna (prawna) definicja mieszkania służbowego, nie można zatem sprawdzić, czy definicji tej odpowiadają zaprojektowane apartamenty mieszkalne. Definicja językowa kwalifikuje mieszkanie jako służbowe w odniesieniu do właściciela oraz relacji pomiędzy właścicielem a użytkownikiem mieszkania. Jest to zatem sfera użytkowania i gospodarowania istniejącym obiektem budowlanym (czy jego częścią), a nie sfera projektowania i legalizowania inwestycji. Nie można zatem ocenić, *czy projektowane lokale mieszczą się w definicji mieszkań służbowych*.

Z definicji apartamentów mieszkalnych, sformułowanej w obowiązującym planie miejscowym, wynika, że lokale te winny być przeznaczone *dla osób związanych z działalnością prowadzoną na danym terenie*. Sposób powiązania nie jest określony. Oczywistym byłoby, że powiązanie to polega na jedności miejsca, tj. lokale mieszkalne-służbowe winny znajdować się – sąsiadować z lokalami usługowymi, w których mieszkańcy lokali służbowych prowadzą działalność lub pracują.

Z analizy projektu budowlanego wynika, że lokale mieszkalne i usługowe nie są w żaden sposób powiązane – np. poprzez wspólne ciągi komunikacyjne. Skrzydło A to – na kondygnacjach nadziemnych od 3 (II p.) do 6 (V p.) – część budynku zawierająca jedynie lokale mieszkalne. Są one dostępne z zewnątrz poprzez dwie niezależne klatki schodowe z szybami windowymi. Ta część inwestycji może funkcjonować zupełnie niezależnie od pozostałej części, tj. skrzydła B oraz łącznika. Skrzydło B (czteropiętrowe, tj. pięciokondygnacyjne) jedynie na jednej, piątej kondygnacji (IV p.) zawiera mieszkania, dostępne z klatki schodowej z szybem windowym K6. To jedyny przypadek lokali mieszkalnych, które są komunikacyjnie powiązane z lokalami usługowymi poprzez wspólną klatkę schodową.

Sugerowane powyżej powiązanie mieszkań służbowych z lokalami usługowymi wynika z wąskiego rozumienia definicji terenu, na którym osoby korzystające z mieszkań służbowych prowadzą działalność, tj. ograniczenia tego terenu tylko do budynku, a nawet jego części, w której znajdują się lokale usługowe i mające być z nimi powiązane mieszkania służbowe.

W wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny nakazał sprawdzenie, czy *na terenie oznaczonym symbolem U10 znajdują się inne obiekty usługowe oraz jaka jest potencjalna grupa osób uprawnionych do skorzystania z projektowanych apartamentów mieszkalnych*. Sugeruje to zatem, że Sąd dopuszcza oddzielenie użytkowników mieszkań służbowych od lokali usługowych, w których prowadzą działalność. Innymi słowy, dopuszcza, że lokale te użytkować będą podmioty inne, niż prowadzące działalność w projektowanym budynku. Odpowiadając na to wezwanie inwestor przedłożył przy piśmie z dnia 25 czerwca 2020 r. analizę graficzną funkcji, zlokalizowanych i projektowanych na terenie U10. Wyróżnił część terenu U10 – *działkę nr 15/5 objętą niniejszym postępowaniem*. Zdaniem inwestora, *potencjalną grupą, stanowiącą osoby uprawnione do skorzystania z projektowanych na tej działce apartamentów mieszkalnych, mogą być osoby związane bezpośrednio z działalnością planowaną do prowadzenia w projektowanych na tej działce lokalach usługowych (tj. zgodnie z § 14 ust. 2 MPZP: obsługa firm i klientów, handel detaliczny, turystyka, kultura, opieka zdrowotna i społeczna), jak i pośrednio (pracownicy firm współpracujących z usługodawcami, którzy będą prowadzić działalność w projektowanym budynku); w samym tylko projektowanym budynku przewiduje się, że pracować będzie ok. 300 osób, co oznacza, że 51 projektowanych apartamentów mieszkalnych wystarczy jedynie dla 17% zatrudnionych osób w tym budynku*. Drugim wyróżnionym przez inwestora na terenie U10 obszarem są działki nr 3/1, 3/4 i 3/29. Ta część jest wykorzystywana pod *działalność usług motoryzacyjnych i obsługi pojazdów samochodowych, podmiot prowadzący działalność współpracuje z lokalnymi salonami samochodowymi (między innymi Porsche, BMW, Audi, Opel) oraz zakładami ubezpieczeniowymi*. Potencjalną grupą stanowiącą uprawnione do skorzystania z projektowanych na działce nr 15/5 apartamentów mieszkalnych mogą być osoby związane bezpośrednio (jak np. pracownicy i współpracownicy podmiotu), jak i pośrednio (pracownicy, współpracownicy i właściciele podmiotów współpracujących z podmiotem prowadzącym działalność na tej części terenu U10). Trzecim wyróżnionym obszarem jest część działki nr 15/3, na której funkcjonują *żłobki dziecięce*. Potencjalną grupą stanowiącą uprawnione do skorzystania z projektowanych na działce nr 15/5 apartamentów mieszkalnych mogą być osoby związane bezpośrednio z działalnością żłobków dziecięcych (jak opiekunki, właściciele), jak i pośrednio (np. pracownicy dostawców materiałów oraz posiłków dla podmiotów prowadzących działalność na tej części terenu U10).

Przedstawione przez inwestora analizy operują danymi szacunkowymi, natomiast nie wykazują one jednoznacznie, że zaprojektowane lokale mieszkalne będą rzeczywiście użytkowane przez wskazany krąg osób. Aby lokale mieszkalne stanowiły apartamenty mieszkaniowe odpowiadające definicji, zawartej w obowiązującym planie miejscowym, interpretowanej zgodnie z wytycznymi sformułowanymi we wspomnianym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, należałoby zagwarantować, że ich właścicielami będą pracodawcy prowadzący działalność na terenie U10 i że użytkownikami tych mieszkań będą pracownicy i osoby prowadzące działalność na tym terenie. W projekcie budowlanym ani w postępowaniu administracyjnym w sprawie o pozwolenie na budowę uzyskanie takiej gwarancji nie jest jednak możliwe.

Rekapitulując należy stwierdzić, że w ramach projektu budowlanego oraz postępowania administracyjnego w sprawie o pozwolenie na budowę nie jest możliwe ustalenie, czy zaprojektowane lokale mieszkaniowe spełniają definicję apartamentów mieszkalnych, zawartą w obowiązującym planie miejscowym i interpretowaną zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt II OSK 142/18).

W tym stanie rzeczy należy uznać, że na terenie U10 dopuszczalna jest funkcja mieszkaniowa; przy czym nie może to być funkcja dominująca. Wynika z powyższego, że przewidziana przez inwestora funkcja projektowanego budynku jako apartamentowo-usługowego nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego.

W § 14 ust. 3 obowiązującego planu zawarto ustalenia szczegółowe dla terenu U10:

- 1) *obowiązująca linia zabudowy jak na rysunku planu,*
- 2) *nieprzekraczalna linia zabudowy jak na rysunku planu,*
- 3) *minimalna wysokość budynków 8 m, mierzona od poziomu terenu do najwyższego gzymsu lub okapu,*
- 4) *maksymalna wysokość budynków 20 m, mierzona od poziomu terenu do najwyższego gzymsu lub okapu oraz 25 m, mierzona od poziomu terenu do najwyższej kalenicy,*
- 5) *staranne wyeksponowanie obiektów od strony ul. Jeździeckiej oznaczonej symbolem 3KZ1x2,*
- 6) *szczególne wymagania architektoniczne dla obiektów zlokalizowanych wzdłuż ul. Jeździeckiej oznaczonej symbolem 3KZ1x2,*
- 7) *specjalne zagospodarowanie stref wejściowych do obiektów zlokalizowanych wzdłuż ul. Jeździeckiej oznaczonej symbolem 3KZ1x2, poprzez staranne urządzenie elementów małej architektury, posadzki oraz odpowiednie oświetlenie,*
- 8) *staranne osłonięcie otwartych placów manewrowych i dostawczych od strony ulic i przejść pieszych budynkami lub pasami zieleni ochronnej w formie żywopłotów,*
- 9) *zakaz lokalizacji obiektów tymczasowych,*
- 10) *zakaz lokalizacji wolno stojących budynków gospodarczych,*
- 11) *zakaz lokalizacji otwartych placów składowych.*

Zgodnie z cytowanymi powyżej zaleceniami budynek usytuowano na obowiązującej linii zabudowy (od południa), uwzględniając nieprzekraczalnej linii zabudowy od strony wschodniej i północnej. Od zachodu takiego ograniczenia ustalenia planu nie wprowadzały. Poza te linie wykraczają balkony oraz daszki nad wejściami.

Najniższa (środkowa) część budynku (łącznik) posiada wysokość nie mniejszą niż 8 m mierzoną od poziomu terenu do najwyższego gzymsu. Części wyższe (skrzydło A i skrzydło B) nie przekraczają 20 m wysokości liczonej od poziomu terenu do najwyższego gzymsu lub okapu. Skrzydła A i B posiadają dachy pogrążone, częściowo pełniące funkcję tarasów; nad dwoma wyjściami na tarasy dachowe z dwóch apartamentów przewidziano daszki strome. Ich kalenice położone będą na wysokości 22,09 m nad poziomem terenu (projekt budowlany, str. 12). Jednokondygnacyjna część łącznika będzie posiadać dach zagospodarowany jako taras

z zielenią i ciągami komunikacyjnymi; część dwukondygnacyjna – dach płaski (ze spadkiem technologicznym na zewnątrz).

W ustaleniach planu określono minimalną liczbę miejsc postojowych wymaganą dla apartamentów mieszkalnych w liczbie 1 miejsca postojowego na 1 apartament (§ 37 ust. 2 pkt 4). Dla lokali usługowych nie określono wymaganej liczby miejsc postojowych. Inwestor przewidział parkingi w kondygnacji podziemnej oraz na parterze i pomieścił tam 133 miejsca postojowe, przy czym minimalna wymagana liczba miejsc parkingowych (wynikająca z liczby apartamentów) to 51.

W § 48 ust. 1 pkt 2 planu ustalono, że w przypadku terenu U10 na zieleni i rekreację należy przeznaczyć *co najmniej 15% powierzchni działki, po wyłączeniu powierzchni przeznaczonej na zieleni ochronną*. Zgodnie z zapisem ust. 2 tego paragrafu *co najmniej 70% powierzchni przeznaczonej na zieleni i rekreację* powinno być zagospodarowane komponowanymi nasadzeniami zieleni wysokiej.

Graficzne rozplanowanie powierzchni zagospodarowanych zielenią przedstawiono na rysunku nr 9/Z, bilans terenu przeprowadzono na str. 13 projektu budowlanego. Wynika zeń, że zaprojektowane powierzchnie zielone spełniają wymóg sformułowany w § 48 ust. 1 pkt 2 planu. Wzięto przy tym pod uwagę, że tylko powierzchnie zielone usytuowane bezpośrednio na gruncie uwzględniane są w takich obliczeniach w całości, natomiast zieleni nasadzona na tarasach czy stropodachach uwzględniana jest tylko w połowie. Będzie także spełniony wymóg § 48 ust. 2 planu – zieleni na gruncie, stanowiąca 71,35% powierzchni przeznaczonej na zieleni i rekreację, zostanie zagospodarowana komponowanymi nasadzeniami zieleni wysokiej (projekt budowlany, str. 13).

Zaprojektowano 3 wjazdy do garaży wielostanowiskowych: w elewacji wschodniej do garażu na parterze oraz w elewacji północnej „podwójny” wjazd do garażu podziemnego (do jego części wschodniej i zachodniej) oraz wjazd do drugiej części garażu na parterze. Same wjazdy z ulicy Jeździeckiej wyłączono do odrębnego opracowania.

Teren zabudowany (działka nr 15/5) z trzech stron (północnej, wschodniej i południowej) otoczony jest ulicą Jeździecką. Elewacja południowa usytuowana jest w odległości nie mniejszej niż 6,2 m od granicy z działką nr 6 (ul. Jeździecką, 3KZ1x2), co spełnia wymagania określone w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 470 z późn. zm.). Elewacje: północna i wschodnia usytuowane są w odległości nie mniejszej niż 6 m od działki nr 3/36 (ul. Jeździeckiej bocznej, 13 KD), na co inwestor uzyskał zgodę zarządcy drogi – Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu (pismo Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta z dnia 18 lipca 2016 r.), co jest zgodne z art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Czwarta, zachodnia elewacja budynku zwrócona jest w stronę działki budowlanej nr 15/3. Elewacja ta oddalona będzie o 10,29 m (1 + 3,7 + 5,59) od granicy z działką nr 15/3, zatem przepis § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 - zwanego dalej rozporządzeniem ws. usytuowania budynków) jest spełniony. Od usytuowanego na tej działce budynku elewacja ta oddalona jest o 25,7 m.

Usytuowanie budynku jest także zgodne z przepisem § 13 (gwarantującym brak przesłaniania) oraz § 60 (gwarantującym właściwe nasłonecznienie) rozporządzenia ws. usytuowania budynków. Analizy przedstawiono na rysunkach nr 1a/Z, 2/Z do 6/Z, 6a/Z, 7/Z do 8/Z.

Komunikacja zapewniona jest przez ulicę Jeździecką. Ulica ta stanowi także dojazd dla celów przeciwpożarowych. Dodatkowa droga pożarowa usytuowana wzdłuż budynku od strony zachodniej została zrealizowana w ramach etapu I (na działce nr 15/3).

Odwodnienie dachów nad skrzydłami A i B prowadzone będzie pionami spustowymi wewnątrz budynku. Pozostałe części odwadniane będą systemem grawitacyjnym. Uwzględniono konieczność odprowadzenia nadmiaru wody ze stropodachów zagospodarowanych zielenią.

Inwestor posiada zapewnienie MPWiK o odbiorze 6 dm³/s wód opadowych wydane dla etapu I inwestycji przy ul. Jeździeckiej (już zrealizowanego) oraz dla inwestycji, objętej niniejszą decyzją. Z gwarantowanej do odbioru przez MPWiK ilości wód opadowych 3 dm³/s zagospodarowane są przez ww. etap I inwestycji. Dla inwestycji, objętej niniejszą decyzją, pozostaje drugie 3 dm³/s. Ilość ta jest niewystarczająca (wystąpiono do MPWiK o zapewnienie odbioru wód opadowych w ilości 40 dm³/s), wobec czego *pozostałą ilość ścieków deszczowych należy zretencjonować na terenie ww. posesji przez okres minimum 15 minut. Na przewodzie odprowadzającym zretencjonowane wody opadowe należy zamontować regulator przepływu umożliwiający przepływ tych wód w ilości max. 3 l/s (= 3 dm³/s; pismo MPWiK z 20 lipca 2015 r.)*. Uwzględniając powyższe wytyczne zaprojektowano retencję w kanałach o średnicy 500 mm i 450 mm, przy czym wody opadowe zbierane będą do dwóch różnych przyłączy oznaczonych KD1 i KD2 (projekt budowlany, str. 9-10 oraz rysunek 10/Z).

Do terenu inwestycji istnieje dojazd na potrzeby przeciwpożarowe. Spełnione są wymagania związane z odległością od innych obiektów (§ 271 rozporządzenia ws. usytuowania budynków). Projekt jest uzgodniony z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Podsumowując należy stwierdzić, że projekt zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, a projekt budowlany, sporządzony przez uprawnioną do tego osobę, jest zgodny i niesprzeczny z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego. Jak wynika z powyższego, spełnione są wymagania, określone w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane* (w aktach znajduje się oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania przez inwestora dz. nr 15/5 na cele budowlane), zatem - w myśl art. 35 ust. 4 tej ustawy - organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Równocześnie, co wykazano powyżej, podczas postępowania odwoławczego zmieniono zakres obszarowy i rzeczowy inwestycji. W tym stanie faktycznym i prawnym rozstrzygnięcie decyzji Prezydenta Wrocławia Nr 6774/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. nie jest adekwatne do przedmiotu postępowania. Decyzję tę należało zatem uchylić i, orzekając co do istoty sprawy, organ odwoławczy zobligowany był zatwierdzić skorygowany projekt budowlany oraz udzielić wnioskodawcy pozwolenia na budowę dla objętego tym projektem przedsięwzięcia.

Odnosząc się do zarzutów odwołującej się należy stwierdzić, że niektóre zostały już omówione powyżej.

Odwołująca się zarzucała organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów postępowania poprzez ograniczenie możliwości wypowiedzenia się co do materiałów dowodowych w sprawie. Ponadto podważała usługową funkcję obiektu wskazując na przewagę (liczbową) lokali mieszkalnych nad lokalami usługowymi. Oskarża także organ o zgodę na likwidację „publicznych miejsc postojowych” przez prywatnego inwestora. Skarżąca kontestuje także zasady zagospodarowania terenu inwestycji.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów odwołania należy stwierdzić, że odwołująca się skorzystała z najważniejszego prawa strony, tj. prawa do złożenia odwołania. Odwołanie to zainicjowało postępowanie administracyjne drugoinstancyjne, które następnie zostało ocenione w postępowaniu sądowym. Efektem postępowania sądowego jest niniejsze rozpatrywanie sprawy o pozwolenie na budowę dla inwestycji przy ul. Jeździeckiej 4a-8 we Wrocławiu przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Kwestia funkcji projektowanego budynku została wyczerpująco omówiona powyżej.

Natomiast w sprawie likwidacji „publicznych miejsc postojowych” przez prywatnego inwestora należy wskazać, że każdy ma prawo zagospodarowania swojej nieruchomości w dowolny sposób pod warunkiem, że jest on zgodny z przepisami prawa. Najważniejszymi przepisami są w takim przypadku przepisy prawa miejscowego (przede wszystkim obowiązującego planu miejscowego) oraz przepisy ustawy *Prawo budowlane* i aktów