

VII SA/Wa 1785/12 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2012-12-06	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2012-07-26	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Daria Gawlak-Nowakowska /przewodniczący sprawozdawca/ Ewa Machlejd Paweł Groński	
Symbol z opisem	6019 Inne, o symbolu podstawowym 601	
Hasła tematyczne	Budowlane prawo	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżoną decyzję	
Powołane przepisy	Dz.U. 1994 nr 89 poz 414 art. 71 <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Daria Gawlak-Nowakowska (spr.), , Sędzia WSA Paweł Groński, Sędzia WSA Ewa Machlejd, , Protokolant Sekr. sąd. Ewa Sawicka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 grudnia 2012 r. sprawy ze skargi A. L. na decyzję Wojewody [...] z dnia [...] czerwca 2012 r. nr [...] w przedmiocie wniesienia sprzeciwu wobec zamiaru zmiany sposobu użytkowania I. uchyla zaskarżoną decyzję, II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku, III. zasądza od Wojewody [...] na rzecz skarżącego A. L. kwotę 780 zł (siedemset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Starosta [...] decyzją z dnia [...] marca 2012 r., nr [...] (znak: [...]) działając na podstawie art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm., zwanej dalej Prawo budowlane) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwanej dalej K.p.a.), po rozpatrzeniu zgłoszenia A. L. z dnia [...] lutego 2012 r. w przedmiocie zamiaru wykonania robót budowlanych, zgłosił sprzeciw na wykonanie robót budowlanych, polegających na zmianie sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinnygo z dotychczasowego sposobu tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na przedszkole niepubliczne działka nr ew. [...], ul. [...], [...], gm. [...].

W uzasadnieniu decyzji wskazał, że w dniu [...] lutego 2012 r. wydał postanowienie nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia dokumentów w terminie do 9 marca 2012 r. o: 1) zaświadczenie wójta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie ze złożoną zmianą sposobu użytkowania, 2) zgodę na zmianę sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego na punkt przedszkolny, 3) wniosek i dokumentację doprowadzić do zgodności w zakresie budynku, którego dotyczy zmiana sposobu użytkowania, 4) złożoną dokumentację o zmianę sposobu użytkowania doprowadzić do zgodności z wnioskiem zmiany sposobu użytkowania (wniosek dotyczy zmiany sposobu użytkowania, a złożona dokumentacja zmiana sposobu użytkowania z przebudową w związku ze zmianą powierzchni użytkowej), 5) udokumentować, że po zmianie sposobu użytkowania budynek spełniać będzie funkcję mieszkalną zgodnie z obowiązującymi przepisami (przedłożyć rzut piętra), 6) opłata 17 zł za wydanie zaświadczenia.

Inwestor nie usunął braków w wyznaczonym terminie z postanowienia. Odnośnie pkt 1 inwestor przedłożył zaświadczenie wójta z dnia [...] października 2011 r., dotyczące zmiany sposobu użytkowania parteru budynku funkcji mieszkaniowej na funkcję oświaty, co nie jest konkretnym zamierzeniem wskazanym we

wniosku o zmianę sposobu użytkowania. Odnośnie pkt 2 inwestor nie przedłożył zgody na zmianę sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego na punkt przedszkolny, natomiast powołał się na Stanowisko Ministra Infrastruktury w sprawie oceny obiektów budowlanych przeznaczonych na prowadzenie działalności przedszkolnej. Odnośnie pkt 3 nie sprecyzowano, czy parter budynku jest punktem przedszkolnym czy lokalem mieszkalnym, wniosek zgłoszenia dotyczy zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinny z dotychczasowego sposobu tj. punkt przedszkolny/ lokal mieszkalny na przedszkole niepubliczne, strona tytułowa dokumentacji oraz zaświadczenie wójta z dnia [...] października 2011 r. dotyczy zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinny mieszkalny na przedszkole niepubliczne, natomiast z dokumentacji wynika, że na parterze budynku jednorodzinny jest istniejący punkt przedszkolny (rysunek: stan istniejący - parter). Odnośnie pkt 4 inwestor zgodnie ze złożoną dokumentacją dokonuje przebudowy pomieszczeń w budynku i zmienia powierzchnię użytkową. Organ pierwszej instancji wskazał, że zgodnie z Prawem budowlanym przebudowa podlega pod pozwolenie na budowę. Odnośnie pkt 6 pełnomocnik inwestora na wniosku zgłoszenia dopisał "Proszę o wydanie zaświadczenia", za co należy dokonać opłaty skarbowej w wysokości 17 zł.

Organ pierwszej instancji stwierdził, że wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Wojewoda [...] decyzją z dnia [...] czerwca 2012 r., nr [...] (znak: [...]), działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego, po rozpatrzeniu odwołania A. L., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty [...] z dnia [...] marca 2012 r., nr [...] (znak: [...]).

W uzasadnieniu wskazał, że w dniu 16 lutego 2012 r. A. L. zgłosił Staroście [...] zamiar zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinny z dotychczasowego sposobu tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na przedszkole niepubliczne na działce o nr ew. [...], przy ul. [...], w miejscowości [...], gm. [...].

Starosta [...] postanowieniem z dnia [...] lutego 2012 r., znak: [...] nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia przedłożonej dokumentacji.

Następnie wobec niewywiązania się przez inwestora z nałożonego obowiązku Starosta [...] decyzją z dnia [...] marca 2012 r., nr [...] (znak: [...]) wniósł sprzeciw wobec zamiaru dokonania przedmiotowej zmiany sposobu użytkowania.

Organ odwoławczy wskazał, że wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie uruchamia tryb odwoławczy przed organem drugiej instancji, do którego zastosowanie mają przepisy K.p.a., jednakże zgodnie z orzecznictwem sądowo - administracyjnym organ odwoławczy nie może pominać specyfiki instytucji zgłoszenia, w tym regulacji zawartej w art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego.

Stosownie do treści art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego -zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 - dni od dnia doręczenia zgłoszenia, właściwy organ nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od dnia zgłoszenia. Organy administracji publicznej ograniczone są czasowo do wniesienia sprzeciwu tracąc, po upływie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, kompetencję do wydania decyzji w przedmiocie sprzeciwu. Odwołanie od decyzji wnoszącej sprzeciw nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania decyzji o sprzeciwie w razie ewentualnego ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 724/08). Wskazał, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2009 r., sygn. akt. II OSK 307/08 stwierdził, że wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania decyzji o sprzeciwie w razie ponownego rozpoznania sprawy.

Akceptując ww. poglądy dotyczące braku możliwości wniesienia sprzeciwu po upływie 30 dni od dnia zgłoszenia, organ odwoławczy wskazał, że w przedmiotowej sprawie brak jest możliwości zastosowania art.

138 § 2 K.p.a. Brak jest również możliwości wniesienia sprzeciwu z innej przesłanki niż wskazana przez organ pierwszej instancji, ponieważ sprzeciw ten byłby niejako nowym sprzeciwem wniesionym po upływie ustawowego terminu.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zgodnie z art. 71 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę albo narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ odwoławczy stwierdził, że analiza przedłożonego materiału dowodowego (rysunki: stan istniejący - parter oraz stan projektowany - parter) wskazuje, że inwestor ma zamiar zamurować istniejące drzwi zewnętrzne do obiektu. Zmiana taka prowadzi do zmiany elewacji zewnętrznej budynku, co organ pierwszej instancji słusznie zakwalifikował, jako przebudowę. Z uwagi na to, że przez pojęcie "roboty budowlane" należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, organ odwoławczy wskazał, że taki zakres planowanych prac obligował inwestora do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Co więcej z projektu zmiany sposobu użytkowania wynika, że inwestor planuje wykonać pochylnię dla osób niepełnosprawnych. Jakkolwiek tego typu prace nie wymagają uzyskania odrębnej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 29 § 1 pkt 18 Prawa budowlanego), to powinny być zgłoszone właściwemu organowi administracji architektoniczno - budowlanej (art. 30 § 1 pkt 1 Prawa budowlanego), a zgłoszenie inwestora z dnia [...] lutego 2012 r. nie obejmowało swym zakresem wykonania pochylni dla osób niepełnosprawnych.

Ponadto organ odwoławczy zwrócił uwagę, że stosownie do § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) 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. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych miejsca parkingowe muszą być zaprojektowane i urządzone na terenie należącym do inwestora, na którym dana inwestycja ma być realizowana. Istotą unormowania ww. przepisu, stanowiącego materialne prawo administracyjne, jest bowiem niewątpliwie doprowadzenie do tego, aby nowa inwestycja budowlana w zakresie parkowania nie obciążała wyłącznie, czy też w dużej mierze dróg publicznych (miejsca postojowych na tych drogach). Inwestor z woli ustawodawcy, 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 udzielenie pozwolenia na budowę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt II OSK 1498/06). Tymczasem z opisu technicznego (str. 50) wynika, że "obsługa przyjeżdżających samochodów z dziećmi odbywać się będzie za pośrednictwem miejsc postojowych zlokalizowanych poza działką wzdłuż ulicy [...]". W ocenie organu odwoławczego takie rozmieszczenie miejsc postojowych należy więc uznać za niedopuszczalne.

Z uwagi na powyższe organ odwoławczy uznał za zasadne wniesienie na gruncie niniejszej sprawy sprzeciwu wobec zamiaru zmiany sposobu użytkowania.

Na powyższą decyzję Wojewody [...] z dnia [...] czerwca 2012 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył A. L., wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz o

zasądzenie na jego rzecz od organu kosztów postępowania sądowego.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1) naruszenie przepisów postępowania tj. art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. poprzez utrzymanie w mocy wadliwej decyzji Starosty [...] z dnia [...] marca 2012 r., pomimo, że Wojewoda [...] przyznał pośrednio w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że decyzja organu pierwszej instancji oparta była na wadliwych przesłankach. W ocenie skarżącego utrzymanie decyzji w mocy powinno mieć miejsce wyłącznie w sytuacji stwierdzenia, że decyzja ta jest prawidłowa i została oparta na prawidłowych przesłankach;

2) naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a. poprzez rozpatrzenie przez organ przeciwny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w sposób niedokładny i niewyczerpujący, co miało wpływ na wynik postępowania, poprzez przyjęcie przez organ przeciwny nieprawidłowych odnośnie stanu faktycznego, niezgodnego z treścią zgłoszenia skarżącego o zamiarze zmiany sposobu użytkowania budynku. W szczególności powyższe naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym doprowadziło organ przeciwny do przyjęcia mylnego przekonania, że:

- projekt zmiany sposobu użytkowania nie uwzględnia miejsc parkingowych na nieruchomości objętej zgłoszeniem, podczas gdy skarżący zaprojektował trzy miejsca parkingowe na nieruchomości, a jedynie dodatkowo wskazał także na istnienie miejsc parkingowych przylegających do nieruchomości, co wynikało z planu sytuacyjnego (rys. Nr A/01) dołączonego do projektu zmiany sposobu użytkowania znajdującego się w aktach sprawy, a także z opisu technicznego do ww. projektu,

- skarżący nie objął zgłoszeniem planowanej budowy rampy podjazdowej dla wózków inwalidzkich, podczas gdy w treści zgłoszenia wskazano ogólnie na zmianę sposobu użytkowania budynku, natomiast do wniosku dołączono projekt, z którego wynikał szczegółowy zakres prac budowlanych uwzględniający budowę rampy dla osób niepełnosprawnych w załączniku do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania stanowiącym integralną część zgłoszenia, co miało istotny wpływ na wynik postępowania, bowiem stanowiło główną przesłankę przesądzającą o przyjętym przez organ rozstrzygnięciu;

3) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez przyjęcie przez organ przeciwny błędnej wykładni przepisu art. 3 ust. 7a Prawa budowlanego przejawiającej się w ocenie, że zamurowanie jednego z czterech zapasowych wejść do budynku (nie licząc wejścia głównego) stanowi zmianę elewacji, która powinna być traktowana jako przebudowa w rozumieniu Prawa budowlanego, podczas gdy tak nieznaczna zmiana elewacji budynku, która w żaden sposób nie ingeruje w elementy konstrukcyjne budynku i nie zmienia parametrów użytkowych lub technicznych budynku nie może być traktowana jako przebudowa budynku;

4) naruszenie przepisów postępowania tj. art. 8, art. 11 i art. 107 § 3 K.p.a. w zw. z art. 140 K.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy, przejawiające się w tym, że organ przeciwny w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w ogóle nie odniósł się ani do argumentów organu pierwszej instancji przytaczanych w uzasadnieniu ani do argumentów skarżącego zawartych w odwołaniu. Brak jakiegokolwiek odniesienia się przez organ drugiej instancji do argumentów podnoszonych w odwołaniu uniemożliwia kontrolę sądownoadministracyjną, a także utrudnia odniesienie się do podstaw, które organ przeciwny przyjął za zasadne; naruszenie art. 7 K.p.a. poprzez pominięcie przy załatwianiu sprawy zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu skarżącego; naruszenie art. 12, art. 35 § 1, art. 35 § 3 oraz art. 36 § 1 K.p.a. poprzez przewlekłe prowadzenie sprawy, a także podanie nieprawdziwej przyczyny przedłużenia postępowania w zawiadomieniu o nowym terminie załatwienia sprawy z dnia 10 maja 2012 r.

Wojewoda [...] w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W przedmiotowej sprawie skarżący A. L. w dniu [...] lutego 2012 r. na podstawie art. 71 Prawa budowlanego dokonał zgłoszenia "zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinnego z dotychczasowego sposobu tj. punkt przedszkolny/lokal mieszkalny na zamierzony sposób: przedszkole niepubliczne ul. [...] [...], działka gruntu no nr [...], obręb ewidencyjny: [...]". We wniosku zawarł adnotację "Proszę o wydanie zaświadczenia".

Do zgłoszenia dołączył oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane, odpis zwykły z księgi wieczystej oraz projekt zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinnego mieszkalnego na przedszkole niepubliczne ze stycznia 2012 r.

Organ pierwszej instancji powołując się na przepis art. 71 Prawa budowlanego wniósł sprzeciw do ww. zgłoszenia. Starosta [...] uznał, że inwestor nie usunął braków zgłoszenia pomimo nałożenia na niego takiego obowiązku postanowieniem z dnia [...] lutego 2012 oraz, że zgodnie ze złożoną dokumentacją dokonuje przebudowy pomieszczeń w budynku i zmienia powierzchnię użytkową, co stanowi przebudowę i wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Organ drugiej instancji rozstrzygając sprawę w wyniku wniesionego odwołania przez A. L. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wskazać w tym miejscu należy, że istota administracyjnego toku instancji polega na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy przez organy administracji. Wyrażona w art. 15 K.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego musi być tak rozumiana, iż sprawę w jej całości rozpoznaje nie tylko organ pierwszej instancji, ale także że złożenie przez stronę odwołania od decyzji organu pierwszej instancji powoduje, iż sprawa rozpoznawana jest ponownie przez organ odwoławczy. Organ odwoławczy rozpoznając odwołanie strony zobowiązany jest ocenić prawidłowość decyzji pierwszoinstancyjnej nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej tą decyzją.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy stwierdzić trzeba, że Wojewoda [...] rozpatrując odwołanie od decyzji Starosty [...] z dnia [...] marca 2012 r., wnoszącej sprzeciw z uwagi na nieuzupełnienie braków zgłoszenia wskazanych w postanowieniu z dnia [...] lutego 2012 r., miał obowiązek dokonać wszechstronnej oceny decyzji i postępowania organu I instancji, w tym również pod kątem zarzutów odwołania. W ramach prowadzonego postępowania winien był zatem w szczególności zbadać, czy zobowiązanie inwestora w drodze postanowienia z dnia [...] lutego 2012 r. do przedłożenia wskazanych w nim dokumentów było prawidłowe, tym bardziej, że postanowienie przewidziane w art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego jest niezaskarżalne, a skutkiem jego niewykonania jest wniesienie przez organ sprzeciwu do zgłoszenia. Podkreślić w tym miejscu należy, że organ może nałożyć na stronę tylko takie obowiązki, jakie wynikają z przepisów prawa. Zgodnie z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego do zgłoszenia należy dołączyć:

- 1) opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;
- 2) zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi;

3) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2;

4) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

5) w przypadku zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w ust. 1 pkt 2 - ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;

6) w zależności od potrzeb - pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami.

Starosta [...] postanowieniem z dnia [...] lutego 2012 r. zobowiązał A. L. do uzupełnienia zgłoszenia poprzez przedłożenie: "1) zaświadczenia wójta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie ze złożoną zmianą sposobu użytkowania, 2) zgody na zmianę sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego na punkt przedszkolny, 3) wniosek i dokumentację doprowadzić do zgodności w zakresie budynku, którego dotyczy zmiana sposobu użytkowania, 4) złożoną dokumentację o zmianę sposobu użytkowania doprowadzić do zgodności z wnioskiem zmiany sposobu użytkowania (wniosek dotyczy zmiany sposobu użytkowania, a złożona dokumentacja zmiana sposobu użytkowania z przebudową w związku ze zmianą powierzchni użytkowej), 5) udokumentować, że po zmianie sposobu użytkowania budynek spełniać będzie funkcję mieszkalną zgodnie z obowiązującymi przepisami (przedłożyć rzut piętra), 6) opłata 17 zł za wydanie zaświadczenia".

W przedmiotowej sprawie Wojewoda [...] nie zbadał, czy nałożone postanowieniem z [...] lutego 2012 r. obowiązki były zasadne i czy w ogóle miały oparcie w przepisach prawa – w powołanym art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego. Organ odwoławczy winien był również zbadać, czy postanowienie nakładające ww. obowiązki było czytelne i zrozumiałe dla inwestora. Rozstrzygnięcia organów administracyjnych winny być bowiem tak zredagowane, aby ich treść mogła być ustalona bez żadnych wątpliwości i nie w drodze domysłu, w sposób staranny, precyzyjny, bez możliwości różnej interpretacji. W ocenie Sądu istnieją wątpliwości, czy postanowienie organu pierwszej instancji wymogi te spełnia.

Rozpoznając odwołanie od decyzji Starosty [...] Wojewoda [...] zobowiązany był zatem w sposób szczegółowy i wyczerpujący odnieść się do treści postanowienia organu pierwszej instancji z dnia [...] lutego 2012 r., czego nie uczynił, tym bardziej, że zasadność nałożonych tym postanowieniem obowiązków inwestor kwestionował w odwołaniu od decyzji Starosty [...] z [...] marca 2012 r., jak również w kierowanym do organu pierwszej instancji piśmie z dnia 7 marca 2012 r. Co więcej, organ odwoławczy nie dokonał jakiegokolwiek oceny i analizy decyzji Starosty [...], a jednocześnie utrzymując ją w mocy powołał zupełnie odmienne od organu pierwszej instancji argumenty.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy Prawa budowlanego przewidują dwie sytuacje, w których organ administracji architektoniczno-budowlanej analizując zgłoszony przez inwestora w trybie art. 71 Prawa budowlanego zamiar zmiany sposobu użytkowania może wnieść sprzeciw. W art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego przewidziano, iż organ wnosi sprzeciw, gdy zgłoszenie zawiera braki, a inwestor ich nie uzupełnił mimo wezwania przez organ w drodze postanowienia do ich uzupełnienia. Drugi rodzaj sprzeciwu, uregulowany w art. 71 ust. 5 Prawa budowlanego, organ administracyjny wnosi, gdy zmiana sposobu użytkowania nie jest możliwa z powodów merytorycznych i obejmuje sytuacje, gdy zamierzona zmiana sposobu użytkowania:

1) wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) może spowodować niedopuszczalne:

a) zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia,

b) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków,

c) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych,

d) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Podkreślenia wymaga, że te dwa przepisy stanowią odrębne podstawy prawne, stosowane są w zupełnie odmiennych sytuacjach faktycznych.

Zauważyć wobec tego trzeba, że Starosta [...] nie wskazał dokładnie podstawy prawnej swego rozstrzygnięcia, powołując się jedynie ogólnie na art. 71 Prawa budowlanego. Treść uzasadnienia decyzji wskazuje, że zamiarem organu było wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 71 ust. 3 ustawy, chociaż nie można w sposób jednoznaczny ustalić intencji organu, skoro w końcowej części uzasadnienia wskazał, że cyt.: "Inwestor zgodnie ze złożoną dokumentacją dokonuje przebudowy pomieszczeń w budynku i zmienia powierzchnię użytkową. Zgodnie z Prawem budowlanym przebudowa podlega pod pozwolenie na budowę", co by wskazywało na wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 71 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego.

Natomiast Wojewoda [...] utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji powołał się na art. 71 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego, stanowiący, że organ może wnieść sprzeciw, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Uzasadniając decyzję organ odwoławczy wskazał, że inwestor ma zamiar zamurować istniejące drzwi zewnętrzne do obiektu, co należy zakwalifikować jako przebudowę, a ta wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Podniósł też, że z projektu zmiany sposobu użytkowania wynika, że inwestor planuje wykonać pochylnię dla osób niepełnosprawnych, a zgłoszenie inwestora z dnia [...] lutego 2012 r. nie obejmowało swym zakresem wykonania takiej pochylni. Zwrócił też uwagę, że stosownie do § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690 z późn. zm.) zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, natomiast w opisie technicznym przewidziano, że "obsługa przyjeżdżających samochodów z dziećmi odbywać się będzie za pośrednictwem miejsc postojowych zlokalizowanych poza działką wzdłuż ulicy [...]". Wskazać należy, że w projekcie przedłożonym przez inwestora uwzględniono m.in. trzy miejsca parkingowe na nieruchomości, do czego organ się nie odnosi.

Organ odwoławczy powołał zatem zupełnie odmienne argumenty, aniżeli Starosta [...] i orzekł na innej podstawie prawnej, przy czym utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, naruszając tym samym art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. Jak się wydaje, Wojewoda [...] podjął takie rozstrzygnięcie z uwagi na orzecznictwo sądownoadministracyjne, wskazujące, iż wniesienie odwołania nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wniesienia sprzeciwu, a po jego upływie zarówno organ odwoławczy, jak i organ pierwszej instancji, tracą kompetencję do wydania decyzji o sprzeciwie. Podkreślenia wobec tego wymaga, że utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji powinno mieć miejsce wówczas, gdy dokonana przez organ odwoławczy ocena sprawy jest zbieżna ze stanowiskiem organu pierwszej instancji, musi ono być konsekwencją stwierdzenia, że decyzja organu pierwszej instancji jest prawidłowa. W przypadku

natomiast, gdy ocena organu odwoławczego różni się istotnie od oceny organu I instancji, niedopuszczalnym jest wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że w sytuacji, gdy organ odwoławczy uznaje, że decyzja organu I instancji o wniesieniu sprzeciwu nie odpowiada prawu, a upłynął już termin do jego wniesienia, powinien ograniczyć się do uchylenia takiej decyzji i umorzenia postępowania.

Uwzględniając to co powiedziano wyżej zasadne jest uchylenie zaskarżonej decyzji wobec naruszenie przepisów prawa o postępowaniu w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 7 i art. 77 oraz art. 80 K.p.a.

Ponownie rozpoznając sprawę Wojewoda [...] odniesie się szczegółowo i wyczerpująco zarówno co do treści postanowienia wydanego w trybie art. 71 ust. 3 Prawa budowlanego przez Starostę [...] oraz do treści decyzji tegoż organu z dnia [...] marca 2012 r., jak i do zarzutów odwołania. Pamiętać winien jednocześnie o specyfice instytucji zgłoszenia oraz o tym, że wniesienie odwołania nie przedłuża materialnoprawnego terminu do wniesienia sprzeciwu, określonego w art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego. Wykonując powyższe, dokona analizy i oceny dokumentu będącego podstawowym dowodem w sprawie, jakim jest projekt zmiany sposobu użytkowania parteru budynku jednorodzinne mieszkalnego na przedszkole niepubliczne ze stycznia 2012 r. przedłożony przez inwestora.

W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 152 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.