

II SA/Wr 80/13, Kształt postanowienia wydanego w trybie art. 35 ust. 3 p.b. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

LEX nr 1380048

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 5 września 2013 r.

II SA/Wr 80/13

Kształt postanowienia wydanego w trybie art. 35 ust. 3 p.b.

TEZA aktualna

Nakładając na inwestora obowiązki w trybie art. 35 ust. 3 p.b., organ musi nałożone obowiązki jasno wyliczyć i powiązać z konkretnymi przepisami prawa, których wymogów wniosek inwestora nie spełnia. Ogólnikowe sformułowanie postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 p.b. stawia inwestora w sytuacji niepewności co do żądania organu, a tym samym podważa zaufanie do organu administracji, czym narusza art. 8 k.p.a.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca).

Sędziowie WSA: Mieczysław Górkiewicz, Ireneusz Dukiel.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 września 2013 r. sprawy ze skargi R. D. i J. C. na decyzję Wojewody D. z dnia (...) r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę zespołu budynków mieszkalnych

wielorodzinnych z parkingiem podziemnym wraz z zagospodarowaniem terenu z wyłączeniem przyłączy oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewoda D. decyzją z dnia (...) r. nr (...) wydaną na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), po rozpatrzeniu odwołania A. sp. z o.o. sp.k. uchylił decyzję Prezydenta W. z dnia (...) r. nr (...) i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Uchyłoną decyzją Prezydent W. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia A. sp. z o.o. sp. k. pozwolenia na budowę zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z parkingiem podziemnym wraz z zagospodarowaniem terenu, z wyłączeniem przyłączy przy ul. P. we W. (działka nr (...)).

Na uzasadnienie swojej decyzji wojewoda podał, że w dniu 19 października 2010 r. do Urzędu Miejskiego W. wpłynął wniosek A. sp. z o.o. sp. k. o pozwolenie na budowę zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z parkingiem podziemnym wraz z zagospodarowaniem terenu, z wyłączeniem przyłączy przy ul. P. (...) we W. (działka nr (...)). W wyniku analizy powyższego wniosku, Prezydent W. postanowieniem z dnia (...) r. nr (...) wezwał inwestora do wyjaśnienia wątpliwości w kwestii zgodności projektowanej inwestycji z decyzją Prezydenta W. z dnia (...) r. nr (...) zezwalającą Gminie W. na realizację inwestycji drogowej (rozbudowa układu drogowego w rejonie ul. P. i ul. P.). Decyzją z dnia (...) r. nr (...) Prezydent W. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla wyżej wymienionej inwestycji. Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowym terminie odwołanie wnieśli: R. D., J. C., E. B., D. P., K. Ł., W. K. oraz J. C., wskazując na wątpliwości co do zgodności projektowanej inwestycji z decyzją Prezydenta W. z dnia (...) r. nr (...), którą ustalono warunki zabudowy dla inwestycji przy ul. P. we W. Odwołujący się wskazali również, że jako strony postępowania pozbawieni zostali możliwości wypowiedzenia się w kwestii zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem przez Prezydenta W. decyzji z dnia (...) r. Ponadto odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji złożyła M. C. Decyzją z dnia (...) r. nr (...) Wojewoda D., ze względu na stwierdzone w toku postępowania błędy proceduralne, uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Na skutek ponownego rozpatrzenia wniosku i przeanalizowania zgromadzonego materiału dowodowego Prezydent W. decyzją z dnia (...) r. nr (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla wyżej wskazanej inwestycji. Od powyższego rozstrzygnięcia odwołanie wnieśli J. C. i R. D., podnosząc zarzuty dotyczące niezgodności projektowanej inwestycji z warunkami zabudowy ustalonymi decyzją z dnia (...) r. Decyzją z dnia (...) r. nr (...) Wojewoda D. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wnieśli J. C. i R. D. Wojewódzki Sąd

Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 913/11, oddalił skargę wniesioną przez J. C. i R. D.

Dalej wojewoda wskazał, że Prezydent W. postanowieniem z dnia (...) r. nr (...) nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia przedłożonego projektu budowlanego, a następnie decyzją z dnia (...) r. nr (...) odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielania pozwolenia na budowę dla wyżej wskazanej inwestycji. Od powyższego rozstrzygnięcia odwołanie wniosła spółka A. sp. z o.o. sp. k., wskazując na naruszenie przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania administracyjnego, w tym art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Organ odwoławczy stwierdził, że zgodnie z przepisem art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza: 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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; 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7; 4) wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, 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. W razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1 powołanego wyżej przepisu, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielania pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3). W razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4).

Następnie wojewoda podał, że przedmiotem inwestycji jest budowa zespołu dwóch wielorodzinnych budynków mieszkalnych o czerech kondygnacjach nadziemnych i jednej kondygnacji podziemnej, przeznaczonej na jednopoziomowy parking przy ul. P. we W. Teren planowanej inwestycji obejmuje działkę nr (...), oraz fragmenty dwóch działek drogowych pozostających w zarządzie (...). Obsługa komunikacyjna całego zamierzenia odbywać się będzie od strony ul. P.

Zdaniem organu II instancji w badanej sprawie istotny jest fakt, że Prezydent W., stwierdzając niekompletność przedłożonej przez inwestora dokumentacji projektowej, postanowieniem z dnia (...) r. nr (...) nałożył na niego obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że do wniosku o pozwolenie na budowę, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 11 Prawa budowlanego, należy dołączyć 4 egz. projektu budowlanego wraz z aktualnymi opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczegółowymi. Organ pierwszej instancji nie sprecyzował zatem swojego żądania, a następnie w decyzji z dnia (...) r. nr (...) zarzucił inwestorowi nieusunięcie w terminie, wskazanych przez niego nieprawidłowości.

Organ odwoławczy stwierdził, że zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W związku z powyższym należy stwierdzić, że zarzuty kierowane pod adresem inwestora w postanowieniu powinny zostać sformułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Obowiązkiem organu jest ponadto wskazanie podstawy prawnej każdej wskazanej w postanowieniu nieprawidłowości. Wskazanie przepisów, których zachowanie będzie warunkowało zgodność projektu z zobowiązującymi w tym zakresie przepisami, ułatwi bowiem inwestorowi doprowadzenie projektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem. Ze względu na to, że na postanowienie dotyczące uzupełnienia zgłoszenia, nie przysługuje zażalenie i można je zaskarżyć jedynie w odwołaniu od decyzji, istotne znaczenie ma precyzyjne określenie wymagań organu co do braków i sposobu ich uzupełnienia. Jednocześnie należy zastrzec, że jedynie nieprawidłowości, które wyartykułowane zostały w sposób jednoznaczny w postanowieniu właściwego organu administracji mogą następnie, w przypadku braku odpowiedzi ze strony inwestora, stać się podstawą odmowy udzielenia pozwolenia na budowę.

W ocenie organu II instancji w przedmiotowej sprawie należy stwierdzić, że sformułowane w sposób ogólnikowy postanowienie Prezydenta W. z dnia (...) r. nr (...) obarczone jest wadliwością powodującą jego niewykonalność, mającą istotny wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy. W ponownie prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym organ pierwszej instancji powinien zatem ponownie przeanalizować zebrany w sprawie materiał dowodowy a następnie, wzywając inwestora do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, precyzyjnie określić wszystkie zarzuty wobec przedłożonej dokumentacji. Podkreślenia wymaga, że organ administracji publicznej obowiązany jest do uwzględnienia stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dniu orzekania (na dzień wydania decyzji kończącej postępowanie). Inwestor powinien zatem dołożyć wszelkich starań aby przedłożona przez niego dokumentacja była aktualna na dzień orzekania organu (zawierała aktualne opinie, uzgodnienia,

pozwolenia oraz zapewnienia dostaw i warunki przyłączenia do właściwego dostawcy mediów).

Następnie odnosząc się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu decyzji Prezydenta W. z dnia (...) r. nr (...), wojewoda zauważył, że analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wskazuje, że pismem z dnia 29 października 2009 r. Przedsiębiorstwo (...) sp. z o.o. bezterminowo zapewniło dostawy wody i odbiór ścieków dla inwestycji objętej wnioskiem inwestora. Bezpodstawny jest również zarzut organu pierwszej instancji dotyczący niezłożenia przez inwestora wyjaśnień w kwestii zarzutów zgłoszonych przez strony postępowania. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, że inwestor nie został do tego zobowiązany w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia przez organ nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji można żądać od inwestora złożenia wyjaśnień. Jednocześnie należy podkreślić, że to na organie administracji architektoniczno-budowlanej spoczywa obowiązek zebrania i rozpatrzenia zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a także odniesienia się w uzasadnieniu decyzji do zarzutów podnoszonych przez strony w toku postępowania. W kwestii wymaganego, zgodnie z art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego, oświadczenia projektanta i sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej należy natomiast stwierdzić, że oświadczenie to powinno być aktualne na dzień sporządzania projektu budowlanego. W przypadku zatem zmian dokonywanych w projekcie budowlanym (w zakresie w jakim one są dokonywane), wymagane będzie dołączenie nowego oświadczenia złożonego przez projektanta i sprawdzającego. Z akt sprawy przekazanych organowi odwoławczemu wynika, że w dniu 18 listopada 2011 r., w związku z postanowieniem Prezydenta Wrocławia z dnia (...) r. nr (...), inwestor dokonał zmian w przedłożonym projekcie budowlanym w zakresie wycofania lica ściany zewnętrznej ostatniej kondygnacji projektowanego budynku. Jednocześnie do projektu budowlanego nie dołączono nowego oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Zdaniem organu odwoławczego niezależnie od powyższego na uwagę zasługuje fakt, że w takim zakresie, w jakim prawo materialne lub prawo procesowe opiera postępowanie administracyjne na zasadzie skargowości, uzależniając je od złożenia przez stronę żądania, treść tego żądania wyznacza przedmiot postępowania. Jak wynika z przepisu art. 63 § 2 w związku z art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek strony, przedmiot postępowania zostaje wyznaczony przez treść żądania strony. Oznacza to, że do dokładnego określenia treści żądania jest zobowiązany wnioskodawca, natomiast organ administracji publicznej, do którego zostało skierowane żądanie, nie jest władny do określenia przedmiotu postępowania niezależnie od treści żądania strony, ponieważ mogłoby to prowadzić do zmiany kwalifikacji prawnej tego żądania. O charakterze żądania decyduje zatem sama strona, a nie organ i w razie wątpliwości, co do charakteru żądania, organ jest

zobowiązany wyjaśnić rzeczywistą wolę skarżącego. W przypadku wątpliwości co do charakteru podania oraz zawartego w nim żądania organ jest zobowiązany wyjaśnić rzeczywistą wolę skarżącego. Powinność owa wynika z zasad ogólnych postępowania określonych w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem to na organie spoczywa obowiązek czuwania, aby strona z powodu niezajomości prawa, czy też nieprecyzyjnego sformułowania swoich żądań, nie poniosła uszczerbku w dochodzeniu swoich racji. Ponadto treść art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, w której określono zasadę prawdy obiektywnej, sprowadza się do obowiązku dokładnego ustalenia żądania strony, bowiem to ono zakreśla granice danej sprawy.

Dalej wojewoda stwierdził, że analiza przedłożonego projektu budowlanego, w tym projektu zagospodarowania terenu, wskazuje, że inwestor objął zakresem opracowania m.in. budowę przepustu na istniejącym rowie przydrożnym zlokalizowanym wzdłuż ul. P. oraz budowę zjazdów indywidualnych stanowiących połączenie terenu objętego inwestycją z drogą publiczną ul. P. Powyższe ustalenia nie znajdują natomiast odzwierciedlenia we wniosku inwestora z dnia 18 października 2010 r., w którym wskazano, że przedmiotem inwestycji ma być budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z parkingiem podziemnym z wyłączeniem przyłączy przy ul. P. we W. W ponownie prowadzonym postępowaniu dowodowym, należy zatem wyjaśnić powyższe rozbieżności jednoznacznie wskazując w osnowie decyzji zakres projektowanych robót budowlanych mając na względzie, że przedłożony projekt budowlany musi odpowiadać zakresowi wniosku o pozwolenie na budowę. Realizacja w ramach przedmiotowego projektu przepustu rurowego w ciągu drogi powiatowe - ul. P. - wymaga złożenia przez inwestora aktualnego, na dzień orzekania organu administracji architektoniczno-budowlanej, ostatecznego pozwolenia wodnoprawnego.

W ocenie organu II instancji w badanej sprawie istotny jest również fakt, że przez teren działki objętej inwestycją (nr (...)) przebiega linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia. Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, projekt budowlany powinien zawierać projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Dołączony do akt sprawy projekt zagospodarowania terenu, stanowiący integralną część projektu budowlanego, powinien zatem bezwzględnie obrazować stan istniejący działki objętej inwestycją, w tym przedstawiać lokalizację (przebieg) istniejącej linii energetycznej wysokiego napięcia oraz wymaganej dla niej strefy ochronnej. Jednocześnie w opisie technicznym do projektu budowlanego projektant, posiłkując się opinią dysponenta

linii, powinien określić wartość przedmiotowej linii energetycznej, określić jej wpływ na projektowaną zabudowę wielorodzinną oraz uzasadnić wielkość przyjętej strefy ochronnej linii wysokiego napięcia.

Podsumowując powyższe rozważania, organ odwoławczy zauważył, że stwierdzone uchybienia wskazują na naruszenie przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania administracyjnego, to jest art. 7, art. 77 oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ pierwszej instancji powinien zatem przeanalizować zgromadzony w sprawie materiał dowodowy pod kątem wskazanych okoliczności oraz sprawdzić zgodność projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy i w zależności od wniosków końcowych wydać rozstrzygnięcie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Nie godząc się z opisaną na wstępie decyzją Wojewody D., J. C. i R. D. wnieśli na nią skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, jako wydanej z naruszeniem prawa, oraz o wstrzymanie wykonania zaskarżonej i zasądzenie na rzecz skarżących od strony przeciwnej kosztów postępowania sądowego.

Na uzasadnienie skargi podano, że w postanowieniu nr (...) Prezydent W., w związku ze znacznym upływem czasu od złożenia pierwotnego projektu i zmianami w nim wprowadzonymi, nałożył na inwestora obowiązek uaktualnienia projektu budowlanego (w tym opinii, uzgodnień i pozwoleń). Ponieważ dokumenty te muszą być aktualne na dzień złożenia zaktualizowanego projektu i uwzględnić wprowadzone zmiany, jest oczywiste, że organ I instancji nie miał obowiązku wskazywać dokumentów, które mają być złożone wraz z wnioskiem. Profesjonalny podmiot gospodarczy, jakim jest inwestor, miał obowiązek złożenia projektu po sprawdzeniu aktualności zamieszczonych w nim dokumentów i nie jest zasadnym twierdzenie, że organ administracji publicznej w tak ewidentnej i oczywistej sprawie winien udzielać szczególnych wyjaśnień i wskazówek.

Dalej podano, że skarżący w tej sprawie dostrzegli nieprawidłowości w złożonym wniosku w trakcie jego przeglądania, trwającego zaledwie pół godziny. Bezpodstawny jest więc argument wojewody, że postanowienie nr (...) Prezydenta W. było niewykonalne. W związku z tym, że postanowienie to nie zostało wykonane (czemu wojewoda nie zaprzecza), decyzja Prezydenta W. odmawiająca zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę była zasadna.

Odpowiadając na skargę Wojewoda D. wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Nadto postanowieniem z dnia (...) r. nr (...) organ odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 25 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 80/13, odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Skarżący złożyli

zażalenie na to postanowienie. Naczelny Sąd Administracyjny prawomocnym postanowieniem z dnia 21 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 498/13, zażalenie to oddalił.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 5 września 2013 r. skarżący R. D. podtrzymał skargę, a pełnomocnik inwestora wniósł o jej oddalenie.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy przypomnieć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 145 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny z punktu widzenia kryterium legalności w rozpoznawanej sprawie jest zaskarżona decyzja Wojewody D., którą uchylono decyzją Prezydenta W. odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę i przekazano organowi I instancji sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zdaniem sądu, zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a zatem brak było podstaw do uwzględnienia skargi.

Należy bowiem powiedzieć, że podstawą prawną zaskarżonej decyzji był przepis art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, który przewiduje, że "Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres

sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy". Jak podnosi się w literaturze prawniczej, kodeks wyodrębnia dwie przesłanki wydania przez organ odwoławczy omawianego rodzaju decyzji, a mianowicie: 1) stanowcze stwierdzenie przez organ odwoławczy, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, czyli przepisów kodeksu lub przepisów o postępowaniu zawartych w ustawach szczególnych, 2) uznanie przez organ odwoławczy, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Użycie w tym przepisie spójnika "a" oznacza, że samo stwierdzenie naruszenia przepisów postępowania, aczkolwiek jest konieczną przesłanką uchylenia zaskarżonej decyzji, nie jest przesłanką wystarczającą; konieczne jest bowiem dodatkowo wykazanie, że "konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie", czyli organ pierwszej instancji nie przeprowadził, z naruszeniem przepisów postępowania, postępowania wyjaśniającego w takim zakresie, że miało to istotny wpływ na treść wydanej przez niego decyzji (zob. A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, komentarz do art. 138, LEX/el. 2013).

Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza: 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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; 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6; 4) wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, 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. W myśl art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, w razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1, właściwy 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.

W rozpoznawanej sprawie organ odwoławczy doszedł do wniosku, że Prezydent W. nieprawidłowo zastosował przepis art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, Wojewoda podkreślił, że nałożony na inwestora w postanowieniu z dnia (...) r. nr (...) obowiązek "dołączenia 4 egz. projektu budowlanego wraz z aktualnymi opiniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczegółowymi" należy uznać za sformułowany zbyt ogólnikowo, co doprowadziło do jego niewykonalności. W ocenie sądu ustalenia poczynione przez organ II instancji były prawidłowe, a zatem należało uchylić decyzję Prezydenta W. z dnia (...) r.

Zdaniem sądu, z treści art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego wynika, że organ nakładając określone obowiązki na inwestora powinien wskazać, jakimi materialnoprawnymi brakami jest obarczony wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Innymi słowy, nakładając na inwestora obowiązki w trybie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, organ musi nałożone obowiązki jasno wyliczyć i powiązać z konkretnymi przepisami prawa, których wymogów wniosek inwestora nie spełnia. Idąc dalej, trzeba powiedzieć, że ogólnikowe sformułowanie postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego stawia inwestora w sytuacji niepewności, co do żądania organu, a tym samym podważa zaufanie do organu administracji, czym narusza art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego. W niniejszej sprawie naruszenie to doprowadziło do wydania przez Prezydenta W. decyzji, którą - jak to prawidłowo uczynił Wojewoda D. - z powyższych względów należało uchylić. Zdaniem sądu, prawidłowo w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej wojewoda wskazał, że w postępowaniu przed organem I instancji doszło również do naruszenia art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, który obligował organ do wnikliwego wyjaśnienia całokształtu okoliczności faktycznych sprawy. Organ I instancji w istocie okoliczności tych nie ustalił, a zatem wydał decyzję odmowną z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Niewątpliwie trafnie to naruszenie prawa zidentyfikował organ II instancji i doszedł do przekonania, że jest to naruszenie przepisów postępowania, o którym mowa w art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nie można podzielić natomiast argumentów skarżących, iż "jest oczywiste, że organ I instancji nie miał obowiązku wskazywać dokumentów, które mają być złożone wraz z wnioskiem". Jak już powiedziano, to rolą organu jest dążenie do ustalenia i wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy. Nałożenie określonych obowiązków na inwestora winno następować w sposób na tyle precyzyjny, aby zakres wymaganych czynności nie budził wątpliwości, a inwestor miał możliwość takiemu wezwaniu zadośćuczynić (tak też: WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 250/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie ma przy tym znaczenia, że inwestor jest profesjonalistą na rynku usług budowlanych, bowiem osobiste przymioty stron postępowania nie mogą rzutować na zgodne z regułami procedury administracyjnej działania organu administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że

organ zawsze powinien mieć na uwadze zasady ogólne postępowania administracyjnego, a przede wszystkim zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji (art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz zasadę należytego i wyczerpującego udzielania informacji (art. 9 k.p.a.). Tymczasem w postępowaniu przed organem I instancji zasadam tym uchybiono, co doprowadziło do wydania decyzji kasacyjnej przez wojewodę.

Przechodząc dalej, trzeba powiedzieć, że w ocenie sądu, za słuszne należy uznać również stwierdzenia organu II instancji, iż Prezydent W. wydał swoją decyzję nie ustaliwszy w sposób należyty zakresu planowanej inwestycji. Sąd podzielił wątpliwość wojewody, co do tego, czy inwestor planuje również przebudowę przepustu rurowego w ciągu ul. P. we W. Trafnie organ II instancji zwrócił uwagę na rozbieżności między wnioskiem inwestora a osnową decyzji organu I instancji w powyższym zakresie. Ewentualna przebudowa tego urządzenia wymagać będzie uzyskania pozwolenia wodnoprawnego przed ewentualnym wydaniem pozwolenia na budowę. Istotne - z punktu widzenia możliwości wydania pozwolenia na budowę - jest również istnienie na terenie planowanej inwestycji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu decyzji wojewody, projekt budowlany (projekt zagospodarowania terenu) powinien obrazować stan istniejący działki objętej inwestycją, a więc uwidaczniać przebieg linii. Nieodniesienie się przez organ I instancji do powyższych kwestii oznacza, iż organ ten nie wyjaśnił stanu faktycznego sprawy, a mimo tego przystąpił do wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ organ wydał swoją decyzję po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w którym do wyjaśnienia pozostały jeszcze zagadnienia mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Zdaniem sądu, wytknięte przez wojewodę uchybienia, których dopuścił się organ I instancji w zakresie wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dają podstawę do stwierdzenia, że stanowią one znaczny zakres sprawy mający wpływ na jej rozstrzygnięcie. Stwierdziwszy tego rodzaju naruszenia przepisów postępowania, organ odwoławczy był zatem uprawniony do zastosowania przepisu art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie można też powiedzieć, że uchybienia, których dopuścił się organ I instancji można było uzupełnić poprzez ewentualne dodatkowe postępowanie dowodowe przed organem odwoławczym. Nadto, w ocenie sądu Wojewoda D. motywy swojego rozstrzygnięcia zawarł w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób odpowiadający wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

Mając powyższe na uwadze i uznając skargę za niezasadną, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - orzekł jak w sentencji wyroku.