



## WOJEWODA POMORSKI

Gdańsk, dnia 27 listopada 2019 r.

WI-IV.7840.3.46.2019.MA

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018 r. poz. 2096 j.t.) w związku z art. 80 ust. 1 pkt 2, 81 ust. 1 pkt 2, art. 82 ust. 3 oraz art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz. U. 2019 r. poz. 1186 j.t.), po rozpatrzeniu odwołania pełnomocnika spółki Uzdrowisko Ustka Sp. z o.o., od decyzji Starosty Słupskiego z dnia 12 września 2019 roku, znak AB-I-E.6740.57.2019, odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na przebudowę i rozbudowę budynku zakładu przyrodoleczniczego na obiekt hotelowo – apartamentowy na działce nr 1963 w miejscowości Ustka, obręb Ustka

**uchylam zaskarżoną decyzję  
i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.**

### Uzasadnienie

Do Starosty Słupskiego wpłynął wniosek spółki Uzdrowisko Ustka Sp. z o.o., działającej przez pełnomocnika, Pana Mirosława Zwolskiego, o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na przebudowę z rozbudową budynku zakładu przyrodoleczniczego na obiekt hotelowo-apartamentowy w Ustce. Pismem z dnia 19 czerwca 2019 roku Starosta zawiadomił strony o prowadzonym postępowaniu oraz poinformował o możliwości zgłaszania uwag do sprawy. Postanowieniem z dnia 15 lipca 2019 roku wezwano inwestora do uzupełnienia dokumentacji o: 1) decyzję Burmistrza Miasta Ustka zezwalającą na lokalizację zjazdu z drogi publicznej na działkę nr 1963 do kondygnacji podziemia – projektowanego parkingu podziemnego; 2) decyzję Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie badań archeologicznych; 3) opracowanie dotyczące odkrywek stratygraficznych zgodnie z zaleceniami znak ZND-I.5183.74.2018.KM, zaakceptowane przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 4) zakres prac dotyczący przebudowy dla zabytkowego budynku położonego przy ul. Beniowskiego 1 w Ustce, zgodnie z zaleceniami znak ZND-I.5183.74.2018.KM dotyczący wystroju elewacji, dachu oraz ochrony widoku w części pierzei ulicy z dominanta wieżyczki willi znajdującej się od strony północnej ww. ulicy, zaakceptowane przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 5) ujednolicenia dat opracowania w części projektu budowlanego – tom I (zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego) – w przedłożonej dokumentacji poszczególne rysunki kondygnacji oraz treść w części tekstowej są opracowane w 2018 i 2019 roku, a w tomie I na stronie I dokumentacji jako datę opracowania wskazano 2018 rok; 6) uzgodnienie z Burmistrzem Miasta Ustka wydane w przedmiocie stwierdzenia zgodności planowanej inwestycji z uchwałami dotyczącymi stref ochrony uzdrowskiej zawartymi w statucie uzdrowiska oraz z przepisami odrębnymi; 7) opinię urbanistyczną wydaną przez Burmistrza Miasta Ustka odnośnie interpretacji zapisów planu miejscowego dotyczących maksymalnej wysokości brył projektowanego budynku z uszczegółowieniem maksymalnej wysokości kalenicy nowego obiektu; 8) zaświadczenie o zgodności projektowanej (nowej) funkcji obiektu z zapisami planu miejscowego; 9) prawidłowo wypełniony wniosek o pozwolenie na budowę poprzez zaznaczenie rodzaju planowanej inwestycji (zamierzenia budowlanego); w terminie 30 dni od daty odbioru postanowienia.

POMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W GDAŃSKU

Oddział Zamiejscowy Wydziału Infrastruktury

ul. Jana Pawła II 1, 76-200 Słupsk, tel.: 59 846 85 58, fax: 59 846 85 58  
www.gdansk.uw.gov.pl, e-mail: wi\_slupsk@gdansk.uw.gov.pl

W dniu 02 sierpnia 2019 roku do sprawy wpłynęła pismo Zofii i Zbigniewa Bartuś, zatytułowane jako skarga. W treści pisma wskazano, iż przedmiotowa inwestycja jest niezgodna z zapisami planu miejscowego w odniesieniu do wysokości budynku, wskazując na możliwe zacienianie nieruchomości, której są właścicielami. W piśmie tym podniesiono również kwestię zgodności inwestycji w zakresie terenu biologicznie czynnego i maksymalnej możliwości zabudowy działki przewidzianej pod inwestycję. Przy piśmie z dnia 12 sierpnia 2019 roku pełnomocnik wnioskodawcy odniósł się do postanowienia Starosty: 1) wskazano, że do projektu dołączona jest decyzja IKiOŚ-I.7012.1.50.2017.AK o lokalizacji zjazdu z drogi gminnej oraz wyjaśniono, że na terenie działki podlegającej inwestycji zlokalizowany jest istniejący zjazd z działki nr 23, na który inwestor posiada służebność gruntową przejazdu i przechodu (pismo znak IKiOŚ-I.7012.1.50.1.2017.AK); 2) dołączono decyzję Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie badań archeologicznych; 3) dołączono uzgodnienie wyników badań stratygraficznych wydane przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 5) w części architektonicznej projektu budowlanego (pkt 5.10) zamieszczono zakres prac dotyczący przebudowy części zabytkowej. Dodatkowo dołączono oryginalny załącznik do decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZND-I.5183.74-2.2018.KM; 5) ujednolicono daty opracowań; 6) wskazano na brak uregulowania prawnego żądania przedłożenia uzgodnienia stwierdzającego, że inwestycja jest zgodna z uchwałami dotyczącymi stref ochrony uzdrowiskowej zawartymi w statucie uzdrowiska oraz z przepisami odrębnymi. Jednocześnie wskazano, że organ wydający pozwolenie na budowę zobowiązany jest sprawdzić, czy inwestycja objęta wnioskiem zgodna jest z zapisami planu miejscowego; 7) w zakresie żądania przedłożenia opinii urbanistycznej dotyczącej interpretacji planu w odniesieniu do wysokości zabudowy wyjaśniono, że zapis w planie (karta terenu 02.U dla nowych budynków głównych – maksymalna wysokość 13m) reguluje wysokość budynku, a nie określa wysokość kalenicy. W planie nie wprowadzono innej definicji wysokości zabudowy niż określone w innych regulacjach prawnych. W ocenie pełnomocnika wysokość budynku określono zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie i będzie ona wynosiła 12,75 m; 8) wyjaśniono, że inwestycja objęta wnioskiem wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, a zaświadczenie, o którym mowa w art. 71 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego wymagane jest jedynie przy zgłoszeniu zmiany sposobu użytkowania obiektu; 9) poprawiono wniosek o pozwolenie na budowę. Postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2019 roku Starosta nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia przedłożonej dokumentacji o odniesienie się uwag stron zgłoszonych do postępowania, dotyczących wysokości elewacji północnej budynku przewidzianego do rozbudowy w części B, procentu terenów biologicznie czynnych i powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki oraz zacieniania działek sąsiednich z uwzględnieniem zapisów zawartych w § 7 ust. 7 pkt 4 planu miejscowego. Pismem z dnia 20 sierpnia 2019 roku Starosta, w oparciu o przepis art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, przedłożył Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Słupsku do uzgodnienia projekt decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji. Pełnomocnik inwestora w piśmie z dnia 29 sierpnia 2019 roku wyjaśnił, że: 1) zgodnie z zapisami planu zawartymi w pkt 3 ppkt d) procent powierzchni terenów biologicznie czynnych terenów zieleni w stosunku do powierzchni działki – min 40%, przy czym dla działek zabudowanych i zainwestowanych w dniu uchwalenia planu, niespełniających tego parametru, dopuszcza się min. 30%. W dniu uchwalenia planu istniejąca powierzchnia terenów zielonych wynosiła około 634 m<sup>2</sup>, co stanowiło niecałe 29% powierzchni działki. Zaprojektowana powierzchnia zieleni wynosi 698,5 m<sup>2</sup> co stanowi 32% powierzchni działki; 2) powierzchnia zabudowy projektowanego zamierzenia wynosić będzie 1109 m<sup>2</sup>, co stanowi 51% powierzchni działki; 3) wysokość nowego budynku głównego wskazano zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie i będzie ona wynosiła 12,75 m, co jest zgodne z zapisami planu miejscowego oraz statutem Uzdrowiska Ustka; 4) wskazano, że budynek znajdujący się na działce nr 22 to pensjonat „Dworek Różany” – budynek mieszkania zbiorowego posiadający pomieszczenia mieszkalne, a nie budynek mieszkalny, pomimo to dokonano analizy przesłania (rys. A.24, A. 25, A.26) oraz zacieniania (zal. graficzny nr 2) i wykazano, że lokalizacja inwestycji jest zgodna z przepisami. W dniu 09 września 2019 roku wpłynęło pismo Zofii i Zbigniewa Bartuś informujące o ich czasowej nieobecności w miejscu zamieszkania. Do sprawy dołączono również kopie skargi skierowanej do Zarządu Powiatu w Słupsku dotyczącej braku

odpowiedzi na skargę Zofii i Zbigniewa Bartuś z dnia 01.08.2019 roku dotyczącą przedmiotowej sprawy. Postanowieniem znak NP-pas-60/830/19 datowanym na dzień 03 września 2019 roku (data wpływu do Starostwa 11.09.2019 roku) Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku uzgodnił przedłożony projekt decyzji znak AB-I.E.6740.57.2019 zatwierdzający projekt budowlany i udzielający pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji z tym, że w treści decyzji należy zawrzeć informację o położeniu nieruchomości nr 1963 na obszarze pasa ochronnego nadbrzeża morskiego.

Decyzją z dnia 12 września 2019 roku Starosta odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że inwestor nie uzupełnił braków wskazanych w pkt 6 (uzgodnienia z Burmistrzem Miasta Ustka pod kątem zgodności planowanej inwestycji z uchwałami dotyczącymi stref ochrony uzdrowiskowej), pkt 7 (opinia urbanistyczna wydana przez Burmistrza Miasta Ustka w zakresie interpretacji zapisów planu miejscowego dotyczących dopuszczalnej maksymalnej wysokości budynku), pkt 8 (zaświadczenie o zgodności projektowanej funkcji obiektu z zapisami planu miejscowego), postanowienia z dnia 15 lipca 2019 roku. W uzasadnieniu wskazano również, że postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2019 roku zobowiązano inwestora do odniesienia się do uwag stron zgłoszonych w postępowaniu. Pełnomocnik inwestora złożył wyjaśnienia w tej sprawie, jednak nie dokonał korekty w zakresie wysokości budynku oraz powierzchni biologicznie czynnej. Dodatkowo Starosta wskazał, że w zakresie przebudowy i rozbudowy budynku zaplanowano rozbiorę całego skrzydła budynku i budowy w tym miejscu nowego obiektu, który posiadać będzie nowe fundamenty (w związku z wprowadzeniem w kondygnacji podziemnej garażu podziemnego). Zdaniem Starosty inwestor winien odnieść się w dokumentacji zarówno do rozbioru jak i do budowy, a nie do przebudowy.

Od powyższej decyzji, z zachowaniem ustawowego terminu, odwołała się r.pr. Joanna Dworecka-Żuk – pełnomocnik inwestora (pełnomocnictwo do reprezentowania inwestora przez adw. Monikę Grolewską i r.pr. Joannę Dworecką - Żuk złożono wraz z odwołaniem). Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie: 1) art. 38 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych poprzez jego błędne zastosowanie; 2) art. 106 §1 Kpa w związku z art. 6 Kpa poprzez nałożenie na inwestora obowiązku dokumentów w sytuacji, gdy z przepisów prawa taki obowiązek nie wynika; 3) art. 71 ust. 2 pkt 4 Prawa budowlanego, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie; 4) art. 71 ust. 6 Prawa budowlanego poprzez jego niezastosowanie; 5) art. 106 Kpa oraz art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej poprzez nieuwzględnienie postanowienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku znak NP-pas-60/830/19; 6) § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez jego niezastosowanie i żądanie wymiarowania wysokości budynku w sposób niezgodny z tym przepisem; 7) art. 3 ust. 7 oraz art. 3 ust. 7a Prawa budowlanego poprzez uznanie, że zaplanowanie przez inwestora roboty nie spełniają warunku uznania za przebudowę i uznanie zamierzenia za rozbiorę i budowę nowego obiektu; 8) art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, poprzez uznanie, że inwestor nie usunął nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 35 ustawy Prawo budowlane, co uzasadniało wydanie decyzji odmownej; 9) art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego poprzez dokonanie nieprawidłowych ustaleń odnoszących się do nieuzupełnienia postanowienia z dnia 15 lipca 2019 roku i postanowienia z dnia 30 sierpnia 2019 roku. W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub jej zmianę poprzez wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu i wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, względnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Po analizie dokumentacji dotyczącej spornej inwestycji Wojewoda Pomorski stwierdza, że decyzja Starosty Słupskiego nie może pozostać w obiegu prawnym.

Rozstrzygając sprawę organ pierwszej instancji uchybił przepisom procedury administracyjnej. Zgodnie z ogólną zasadą prawdy obiektywnej, określoną w art. 7 Kpa, organy administracji w toku prowadzonego przez nie postępowania zobowiązane są do podejmowania z urzędu lub na wniosek strony wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Wyrazem realizacji tej zasady są przepisy normujące postępowanie dowodowe. W szczególności związana jest ona z art. 77 § 1 Kpa, który nakłada na organy obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a także art.



80 Kpa, zgodnie z którym cały materiał dowodowy powinien być podstawą dokonywanej przez organ oceny. W myśl zasady ustalonej w art. 8 Kpa. organy administracji zobowiązane są przy tym prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, co wyraża się również m.in. w podejmowaniu czynności zmierzających do dokonania wyczerpującej oceny. Zasada ta wiąże się z zasadą przekonywania, sformułowaną w art. 11 Kpa, zgodnie z którą organy powinny wyjaśniać zasadność przesłanek, jakimi kierują się przy załatwieniu sprawy. Istota zasady przekonywania sprowadza się z kolei do wyjaśnienia stronie podstaw faktycznych i prawnych podjętej decyzji (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25.04.2018 r. sygn. III SA/Kr 1505/17). Niezastosowanie się do regul wynikających z zasad postępowania administracyjnego czyni takie postępowanie wadliwym.

Stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza: 1) 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; 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, oraz 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. Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt. 2 ustawy prawo budowlane. Powyższe oświadczenie składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej i służy wykazaniu, że inwestor ma prawo do wykonania prac budowlanych objętych wnioskiem. Ponadto, na mocy art. 35 ust. 4 prawa budowlanego w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 tegoż przepisu oraz w art. 32 ust. 4 właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast w razie stwierdzenia jakiegokolwiek 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 (por. art. 35 ust. 3).

Inwestor wniósł o wydanie decyzji na przebudowę i rozbudowę budynku zakładu przyrodoleczniczego na obiekt hotelowo – apartamentowy na działce nr 1963 w Ustce. W opisie do projektu zagospodarowania terenu wskazano, że istniejący na terenie objętym inwestycją obiekt o funkcji sanatoryjno - wypoczynkowej (część budynku niższa, parterowa, z poddaszem nieużytkowym i wieżą) figuruje w gminnej ewidencji zabytków jako zabytek nieruchomy. Wokół obiektu znajduje się kilka wzniesionych w późniejszym czasie dobudówek, które pod względem architektonicznym i konserwatorskim nie przedstawiają żadnej wartości – przewidziane są do rozbioru. W części opisowej dokumentacji nie uszczegółowiono robót rozbiorczych. Na rysunku projektu zagospodarowania terenu oznaczono „istniejące budynki do rozbioru”. Można zatem wywnioskować, że rozbiorce będą podlegały odrębne budynki, a nie część budynku objętego wnioskiem. Dodatkowo wskazać należy, że na rysunku projektu zagospodarowania terenu wskazano budynek istniejący – segment „A” i budynek projektowany – segment „B”. Z opisu można zatem wywnioskować, że inwestycja zakłada budowę nowego budynku – segmentu „B” a nie przebudowę istniejącego. Z opisu zamierzenia wynika, że inwestycja zakłada również zmianę funkcji obiektu, a z zakresu wniosku nie wynika, że obejmuje on również swoim zakresem zmianę sposobu użytkowania obiektu. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę może być wszczęte wyłącznie na wniosek zainteresowanego inwestora. Wniosek ten powinien między innymi określać zakres zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego (inwestycji). Jeżeli treść projektu budowlanego pozostaje w sprzeczności z treścią wniosku o pozwolenie na budowę, organ jest uprawniony traktować tę rozbieżność jako nieprawidłowość w

rozumieniu art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, a więc nieprawidłowość podlegającą usunięciu w drodze postanowienia nakładającego na stronę obowiązek jej usunięcia w wyznaczonym przez organ terminie. Zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, projekt budowlany stanowi załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę. Nie jest dopuszczalne wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany, który obejmuje szersze zamierzenie budowlane, niż wniosek o pozwolenie na budowę (por. wyrok NSA z dnia 23 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 832/06, wyr. WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. VII SA/Wa 2116/08). Starosta w pierwszej kolejności powinien sprawdzić, czy przedłożona dokumentacja odpowiada zakresowi wniosku i w przypadku stwierdzenia rozbieżności wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia zakresu inwestycji i ewentualnej korekty dokumentów. W ocenie Starosty inwestor w dokumentacji powinien odnieść się zarówno do rozbiórki jak i budowy. Organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do wyjaśnienia zakresu inwestycji, a między innymi na tej podstawie wydał decyzję odmowną. Kwestia zmiany sposobu użytkowania obiektu nie została przez Starostę dostrzeżona.

Podstawą wydania decyzji odmownej uznaną przez Starostę było nieuzupełnienie braków wskazanych w pkt 6 (uzgodnienia z Burmistrzem Miasta Ustka pod kątem zgodności planowanej inwestycji z uchwałami dotyczącymi stref ochrony uzdrowskiej), pkt 7 (opinia urbanistyczna wydana przez Burmistrza Miasta Ustka w zakresie interpretacji zapisów planu miejscowego dotyczących dopuszczalnej maksymalnej wysokości budynku), pkt 8 (zaświadczenie o zgodności projektowanej funkcji obiektu z zapisami planu miejscowego). O niewykonaniu obowiązku można mówić wówczas, gdy inwestor nie udzielił odpowiedzi w ogóle lub gdy udzielona odpowiedź jest niezwiązana z przedmiotem sprawy. Jeśli natomiast udzielona odpowiedź jest w ocenie organu administracji jedynie niepełna lub nie wyjaśnia istotnych dla sprawy okoliczności, to może to być podstawą do odmowy wydania pozwolenia na budowę z przyczyn merytorycznych np. z powodu niezgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami techniczno-budowlanymi. Okoliczność taka nie może natomiast być podstawą odmowy wydania pozwolenia na budowę z przyczyn wymienionych w art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, to jest z powodu nieusunięcia w terminie wskazanych przez organ administracji nieprawidłowości. Podobne stanowisko zawarto w wyroku NSA z dnia 29.12.2015, sygn. akt II OSK 1023/14. **Przed wydaniem pozwolenia na budowę, stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ ma obowiązek sprawdzić zgodność przedłożonego projektu m. in. z przepisami, w tym z ustaleniami planu miejscowego. Zatem Starosta powinien dokonać samodzielnej oceny, czy inwestycja jest zgodna z przepisami, a nie żądać przedłożenia dokumentów stwierdzających taką zgodność. W omawianej sprawie inwestor udzielił odpowiedzi na postanowienie celem wyjaśnienia okoliczności sprawy. Nie uzupełnił natomiast żądanych dokumentów, ponieważ obowiązek ich przedłożenia nie wynika z obowiązujących przepisów prawa. Starosta nie odniósł się merytorycznie do wyjaśnień złożonych przez inwestora, a miał obowiązek dokonania oceny całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Na marginesie wskazać należy, że nakładając na stronę obowiązek uzupełnienia dokumentacji podstawa do jego żądania musi wynikać z przepisów prawa i powinna zostać przytoczona w treści postanowienia.**

W toku postępowania przed organem I instancji do sprawy wpłynęła skarga stron postępowania. Stosownie do przepisu art. 234 ust. 1 Kpa, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Starosta zobowiązał inwestora do pisemnego ustosunkowania się do zarzutów zawartych w skardze. Po uzyskaniu stanowiska inwestora Starosta nie rozstrzygnął w treści decyzji zarzutów zawartych w skardze. To na Staroście spoczywa obowiązek odniesienia się uwag wniesionych w toku postępowania, inwestor może jedynie dostarczyć informacji niezbędnych do wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Działka objęta wnioskiem zlokalizowana jest na terenie objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ustka „CENTRUM 3A”, zatwierdzonego uchwałą nr XL/365/2017 Rady Miasta Ustka z dnia 26 października 2017 roku. Teren objęty inwestycją oznaczono w planie 02.U, karta terenu nr 2 i przeznaczono pod zabudowę usługową. Dopuszczalne oraz wykluczone formy zabudowy i zagospodarowania terenu zabudowy usługowej wskazano w § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 planu miejscowego. Dodatkowo inwestycja zlokalizowana jest w strefie „A”



ochrony uzdrowiskowej. W ustawie o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz. U. 2017 r. poz. 1056 j.t.) określono strefy ochrony uzdrowiskowej, oznaczając je odpowiednio literami „A”, „B”, „C” oraz wymogi i zakazy dla powyższych stref. Zgodnie z informacją zawartą w projekcie, budynek zaliczono do kategorii XIV obiektu – budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne. Wyjaśnienia wymaga kwestia, jaki charakter będą miały lokale w projektowanym budynku. Kwalifikacja prawna danej inwestycji powinna opierać się na rzeczywistych rozwiązaniach funkcjonalnych przyjętych w projekcie, a nie na formalnym nazewnictwie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13.12.2017 roku, sygn. II SA/Po 957/17). Wobec powyższego organy administracji architektoniczno-budowlanej, w ramach przysługujących im kompetencji, uprawnione są do analizy rzeczywistych rozwiązań projektowych, i na tej podstawie do weryfikacji prawidłowości kwalifikacji inwestycji przez projektanta. Starosta nie dokonał analizy w powyższym zakresie, ograniczając się jedynie do żądania przedłożenia dokumentu stwierdzającego zgodność planowanej inwestycji z przepisami odnoszącymi się do stref ochrony uzdrowiska. Starosta nie dokonał kwalifikacji prawnej obiektu oraz jej oceny pod kątem zgodności z przepisami odnoszącymi się do ochrony uzdrowiskowej. Nie znajduje potwierdzenia w aktach sprawy stwierdzenie zawarte w decyzji, że pracownik Wydziału Architektoniczno – Budowlanego wielokrotnie zwracał się do pełnomocnika podnosząc, iż planowana inwestycja nie jest zgodna ze statutem Uzdrowiska Ustka oraz z przepisami odrębnymi. Taka okoliczność w aktach sprawy nie został odnotowany, a w zakresie wezwania do uzupełnienia braków nie zawarto żądania doprowadzenia do zgodności inwestycji z przepisami odnoszącymi się do uzdrowiska.

Dokumentacja nie została przez Starostę wyczerpująco oceniona pod kątem spełnienia wymogów wynikających z przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy Prawo budowlane. Poprzez niedostrzeżenie nieprawidłowości i braków w dokumentacji oraz zaniechanie przeprowadzenia analizy niezbędnej do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy Starosta naruszył przepisy art. 7, art. 8, art. 77 Kpa.

Starosta w postępowaniu uchybił przepisowi art. 79a Kpa. Inwestor został wezwany do uzupełnienia dokumentacji postanowieniem z dnia 15 lipca 2019 roku oraz zobowiązany postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2019 roku do odniesienia się do uwag zgłoszonych przez strony postępowania. Inwestor udzielił odpowiedzi na postanowienia. Po zgromadzeniu materiału dowodowego nie zawiadomiono stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. Przed wydaniem decyzji, stosownie do przepisu art. 79a Kpa organ rozpatrujący sprawę zobowiązany jest do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek.

Dodatkowo Wojewoda Pomorski zauważył, że Starosta w postępowaniu uchybił zasadzie postępowania administracyjnego wynikającej z art. 10 Kpa. Po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania oraz postanowieniu do sprawy wpłynęły dodatkowe dokumenty złożone przez pełnomocnika inwestora. Po zebraniu materiału dowodowego w sprawie organ nie powiadomił stron o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, co stanowiło uchybienie zasadzie postępowania administracyjnego odnoszącej się do obowiązku zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Z akt wynika, iż stronami postępowania są m.in. współwłaściciele działki nr 1960, posiadający udział łączny 1/2 współwłasności tej nieruchomości tj. Ireneusz Góralczyk, Maria Góralczyk, Monika Graczyk, Marcin Góralczyk. W aktach sprawy znajduje się oświadczenie Pani Moniki Graczyk, iż mieniu spółki Laguna s.c. zarządza ona masą spadkową Ireneusza Góralczyka w udziałach do działki nr 1960. Oświadczenie potwierdzili pozostali udziałowcy spółki (Maria Góralczyk i Marcin Góralczyk). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania skierowano (zaadresowano) jedną przesyłką łącznie do 4 współwłaścicieli działki nr 1960. Decyzję należało doręczyć każdemu ze współwłaścicieli tej działki odrębnie, biorąc pod uwagę treść oświadczenia Moniki Graczyk. Decyzja została nadana jedynie do Ireneusza Góralczyka.

W postępowaniu organu I instancji naruszono przepisy art. 7, art. 8, art. 10 art. 11, art. 77 § 1 Kpa, gdyż pominięto dowody, których przeprowadzenie było konieczne do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz nie doręczono decyzji wskazanym wyżej stronom postępowania. Nie przesądzając kierunku i zasadności merytorycznego rozstrzygnięcia, naruszenie przez organ uprawnień procesowych stron w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, obligowało Wojewodę Pomorskiego do wyeliminowania decyzji organu powiatowego z obrotu prawnego jako zapadłej z naruszeniem powołanych wyżej przepisów postępowania administracyjnego. Stwierdzenie wady formalnej postępowania zwalnia obecnie organ odwoławczy od merytorycznej oceny prawidłowości wydanej w sprawie decyzji. Podjęcie decyzji przez organ I instancji bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym, ponieważ naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności, której istota polega na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. W takim przypadku organ odwoławczy ma tylko kompetencje kasacyjne (por. wyr. WSA w Gdańsku, z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. III SA/Gd 349/08). Postępowanie toczące się przed organem odwoławczym nie może zastępować postępowania przed organem pierwszej instancji. Postępowanie odwoławcze jest postępowaniem weryfikującym rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji i ewentualnie w niezbędnym zakresie uzupełniającym materiał dowodowy zgromadzony przed organem niższej instancji. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10.01.2018 r., sygn. IV SA/Po 933/17. Z uwagi na zbyt szeroki zakres zagadnień koniecznych do wyjaśnienia dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania w sprawie, zgodnego z naczelnymi zasadami postępowania administracyjnego, należało uchylić decyzję organu I instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Reasumując, organ pierwszej instancji ponownie rozpoznając sprawę winien wyjaśnić wskazane wyżej zagadnienia oraz zadbać o przestrzeganie podstawowych zasad wynikających z kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 7, art. 8, art. 10, art. 11, art. 77, art. 79a Kpa. Zgodnie z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Przekazując sprawę organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, co w niniejszej decyzji uczyniono.

Uwzględniając zatem zgromadzone materiały postępowania oraz stan prawny sprawy, Wojewoda Pomorski postanowił jak w sentencji decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

### Pouczenie

Od decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Jednocześnie poucza się strony, o tym iż:

1. Zgodnie z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017, poz.1369 ze zm.) strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. Zgodnie z § 2 ust.1 pkt 6a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003, Nr 221, poz.2193, z 2006 r., Nr 45, poz.322, z 2017r., poz. 2263) wpis stały w sprawach sprzeciwu od decyzji wynosi 100 zł.
3. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.
4. Zgodnie z art. 243 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017, poz.1369 ze zm.) stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie advokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy

obejmuje, zgodnie z art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.

5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>



z up. Wojewody Pomorskiego

Kierownik Oddziału  
Wydziału Infrastruktury

Agnieszka Wrońska

Otrzymują:

1. Pani Joanna Dworecka-Żuk - pełnomocnik
2. Pani Zofia Bartuś,
3. Pan Zbigniew Bartuś,
4. Pani Monika Graczyk – zarządzająca masą spadkową po Ireneuszu Góralczyk
5. Pani Monika Graczyk,
6. Pani Maria Góralczyk,
7. Pan Tomasz Góralczyk,
8. Pan Zdzisław Górecki,
9. Spółdzielcza Korporacja Wspólnota Pracy Spółdzielnia Osób Prawnych
10. Uzdrowisko Ustka
11. a/a (59 84 68 527).

Do wiadomości:

1. Starosta Słupski (ePUAP)
2. PINB dla Powiatu Słupskiego (ePUAP)