

II OSK 688/06 - Wyrok

Data orzeczenia	2007-04-27
Data wpływu	2006-05-15
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Andrzej Gliniecki /przewodniczący/ Jerzy Stankowski /sprawozdawca/ Zygmunt Niewiadomski
Symbol z opisem	6019 Inne, o symbolu podstawowym 601
Hasła tematyczne	Budowlane prawo
Sygn. powiązane	II SA/Lu 78/06
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2000 nr 106 poz 1126; art. 30 ust. 6 pkt 1; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Andrzej Gliniecki Sędziowie sędzia NSA Zygmunt Niewiadomski sędzia NSA Jerzy Stankowski /spr./ Protokolant Marcin Sikorski po rozpoznaniu w dniu 27 kwietnia 2007 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej B. M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 78/06 w sprawie ze skargi B. M. na decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia [...] grudnia 2005 r., nr [...] w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie, 2. zasądza od Wojewody Lubelskiego na rzecz B. M. kwotę 550 (pięćset pięćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego

Uzasadnienie

II OSK 688/06

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 lutego 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę B. M. na decyzję Wojewody Lubelskiego z dnia [...] grudnia 2005 r. nr [...] utrzymującą w mocy decyzję Starosty Ś. z dnia [...] października 2005 r. nr [...] wydaną w przedmiocie sprzeciwu od złożonego przez skarżącego zgłoszenia wymiany kominów, wymiany pokrycia dachowego, wymiany trzech okien w lukarnach oraz wykonaniu jednej lukarny i wbudowaniu dwóch okien połaciowych w budynku znajdującym się w miejscowości S. nr [...], gm. T.

Zgłaszając sprzeciw, na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071), Starosta Ś. podał, że na **roboty budowlane, polegające na wykonaniu lukarny oraz wbudowaniu okien połaciowych wymagane jest pozwolenie na budowę** (art. 28 Prawa budowlanego). Pozostałe roboty mogą być wykonywane na podstawie zgłoszenia, po złożeniu odrębnego wniosku wraz z dokumentami wymienionymi w art. 30 ust. 2 ustawy.

W odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji B. M. zarzucił, iż na wykonanie lukarny i wstawienie dwóch okien połaciowych nie jest wymagane pozwolenie na budowę, co wynika z analizy przepisów art. 3 pkt 12 w zw. z pkt 6 i 7 ustawy Prawo budowlane. Skarżący zarzucił ponadto, że w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ powinien wydać postanowienie nakładające na inwestora obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów, a dopiero w razie ich niezłożenia może być wniesiony sprzeciw.

Decyzją z dnia [...] grudnia 2005 r. Wojewoda Lubelski, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, art. 80 ust. 1 pkt 2, art. 81 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, utrzymał w mocy decyzję Starosty Ś. W uzasadnieniu stwierdził, że przepisy art. 29 i 30 ustawy Prawo budowlane określają zakres robót, których wykonanie podlega obowiązkowi zgłoszenia właściwemu organowi. Przepis art. 30 ust. 2 ustawy zawiera wymogi formalne zgłoszenia oraz dokumenty, które należy dołączyć. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia w określonym terminie dokumentów. Organ drugiej instancji wskazał również, że remontem jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, nie stanowiących bieżącej konserwacji (art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego). Z zakresu wniosku inwestora wynika, że remont dotyczy wymiany kominów, pokrycia dachowego i trzech okien w lukarnach, nie jest natomiast remontem budowa nowej lukarny i wbudowanie dwóch okien połaciowych. Zgodnie z przepisem art. 28 ustawy Prawo budowlane roboty te wymagają pozwolenia na budowę. Wniosek inwestora stanowił integralną całość. Przekroczenie zakresu robót, które można wykonywać jedynie na podstawie zgłoszenia, jak i niekompletność wniosku dawały organowi pierwszej instancji podstawę do wniesienia sprzeciwu.

Od decyzji Wojewody Lubelskiego B. M. wniósł skargę, domagając się uchylecia decyzji organu pierwszej i drugiej instancji. Zarzucił, że organy administracji ograniczyły się do powołania przepisów art. 29 i 30 ustawy Prawo budowlane, co w ocenie skarżącego było całkowicie błędne. Decyzja Starosty Ś. podjęta została bez wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i bez udziału strony, co naruszyło przepisy art. 7 i 10 k.p.a. W ocenie skarżącego nie było intencją ustawodawcy tak szerokie rozumienie przepisu art. 29 ustawy Prawo budowlane, jak to prezentuje organ. Instytucja sprzeciwu może być zastosowana w ściśle określonych sytuacjach i na pewno nie w przypadkach, gdy wymagane jest pozwolenie na budowę. Skarżący podniósł ponadto, że właściciel budynku obowiązany jest utrzymywać go w należyтым stanie technicznym, co w praktyce oznacza obowiązek wykonywania bieżącej konserwacji i remontów obiektu. Dlatego zdaniem skarżącego decyzje organów obu instancji wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Lubelski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji oraz podnosząc dodatkowo, że wynikający z art. 61 Prawa budowlanego obowiązek utrzymania obiektu w należyтым stanie technicznym nie zwalnia zainteresowanego od zgłaszania zamiaru dokonywania niezbędnych remontów w sposób zgodny z prawem.

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie oddalił skargę. W uzasadnieniu podał, iż w myśl przepisu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. Przepis art. 29 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 26 września 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 163, poz. 1364), wymienia w pkt 1 - 27 obiekty, których budowa nie wymaga pozwolenia na budowę, a art. 29 ust. 2 pkt 1, 4-6, 9-16 wskazuje, jakie roboty budowlane, inne niż budowa, nie wymagają pozwolenia na budowę. Sąd wskazał, iż jednocześnie przepis art. 30 wprowadza wymóg dokonania zgłoszenia niektórych robót nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego. Skarżący zgłosił zamiar wykonania robót budowlanych, polegających na wymianie kominów, pokrycia dachowego oraz trzech okien typu lukarna, a także zamontowaniu jednego okna typu lukarna i dwóch podwójnych okien typu połaciowego. Jego zdaniem organy obu instancji prawidłowo ustaliły, że roboty polegające na wymianie kominów, pokrycia dachowego i trzech okien nie wymagają pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia, natomiast wymaga pozwolenia na budowę wykonanie nowego okna typu lukarna i dwóch okien typu połaciowego. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego zgłoszenia właściwemu organowi wymaga wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4 - 6 oraz 9-13 ustawy. Roboty budowlane wymienione w pkt 1 powołanego

przepisu obejmują remont istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Pojęcie remontu zdefiniowane zostało w przepisie art. 3 pkt 8 ustawy, który stanowi, że remont to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. W ocenie Sądu roboty polegające na wymianie kominów, pokrycia dachowego czy istniejących okien typu lukarna są remontem w rozumieniu powołanego przepisu. Wymiana jest bowiem odtworzeniem stanu pierwotnego. Nie są natomiast remontem pozostałe planowane przez skarżącego prace, polegające na zamontowaniu nowych okien typu lukarna i połaciowych. Roboty te nie mają na celu odtworzenia stanu pierwotnego, lecz polegają na wykonaniu w obiekcie budowlanym nowych, dotychczas nie istniejących okien. Stosownie do przepisu art. 3 pkt 7 ustawy roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 ustawy), natomiast przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (art. 3 pkt 7a ustawy). Sąd podał, iż wykonanie nowych okien jest w rozumieniu powołanych przepisów przebudową obiektu budowlanego, powoduje bowiem w konsekwencji zmianę parametrów, o jakiej mowa w art. 3 pkt 7a. Na wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie budynku wymagane jest zatem, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28 ustawy, pozwolenie na budowę.

Sąd pierwszej instancji uznał za bezpodstawne zarzuty skarżącego dotyczące nie wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i wadliwej interpretacji przez organy administracji przepisów art. 29 i 30 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem Sądu stan faktyczny nie budził wątpliwości, jak i prawidłowe było też stanowisko organów, iż część robót wskazanych w zgłoszeniu dokonany przez skarżącego wymaga pozwolenia na budowę. Stosownie do przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, jeżeli zgłoszenie dotyczy wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę właściwy organ wnosi sprzeciw. Nie jest to pozostawione uznaniu organu. Sformułowanie użyte w przepisie jednoznacznie wskazuje na obowiązek wniesienia w drodze decyzji sprzeciwu w przypadku ustalenia, że określone roboty budowlane wymagają pozwolenia na budowę. Sąd uznał, za bezpodstawne twierdzenie skarżącego, iż instytucja sprzeciwu nie może być zastosowana w przypadku zaistnienia sytuacji, gdy wymagane jest pozwolenie na budowę. Zgłoszenie przez organ pierwszej instancji sprzeciwu co do robót nie stanowiących remontu i wymagających pozwolenia na budowę, nie narusza przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy.

Odnosząc się natomiast do zarzutu, iż brak było podstaw do zgłoszenia sprzeciwu co do pozostałych robót, które nie wymagają pozwolenia na budowę Sąd podał, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 2 ustawy w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego, czyli oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. Nie ulega wątpliwości, że zgłoszenie dokonane przez skarżącego nie odpowiadało wyżej wskazanym wymogom. Skarżący określił planowane prace bardzo ogólnikowo i nie wskazał w ogóle sposobu ich wykonania. Do zgłoszenia nie dołączył oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ani jakichkolwiek innych dokumentów. Nie określił też dokładnego terminu planowanego rozpoczęcia prac, wskazując tylko miesiąc październik, mimo iż zgłoszenia dokonał w dniu 7 października 2005 r. W ocenie Sądu pierwszej instancji, tak sformułowane zgłoszenie nie mogło więc być skuteczne i nie mogło stanowić podstawy do przystąpienia do wykonywania robót budowlanych w nim wskazanych. Przyznał natomiast rację skarżącemu, że zgodnie z przepisem art. 30 ust. 2

ustawy, w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nie uzupełnienia - wnosi sprzeciw w drodze decyzji. Okoliczność, że organ administracji, dostrzegając braki zgłoszenia zobowiązał skarżącego nie postanowieniem, lecz w decyzji zawierającej sprzeciw, do złożenia prawidłowo sformułowanego i odpowiadającego wymogom przepisu art. 30 ust. 2 zgłoszenia, nie mogła stanowić podstawy uchylenia zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji.

Sąd podniósł, że brak sprzeciwu oznaczałby zaakceptowanie wykonywania robót budowlanych mimo niedopełnienia obowiązku prawidłowego ich zgłoszenia, a zgłoszenie, które nie odpowiada wymogom ustawowym, nie może wywrzeć skutku w postaci upoważnienia inwestora do wykonania robót budowlanych. Należy też mieć na uwadze, że stosownie do przepisu art. 30 ust. 7 właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może spowodować m. in. zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych. Ocena, czy zachodzi potrzeba nałożenia obowiązku, o którym mowa wyżej jest możliwa tylko wówczas, gdy zgłoszenie jest prawidłowe, tj. wskazuje rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi Sąd wyjaśnił, że nałożony na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego w przepisie art. 61 w zw. z art. 5 ust. 2 oraz ust. 1 pkt 1-7 ustawy - prawo budowlane obowiązek utrzymywania obiektu w należytym stanie technicznym i estetycznym, obowiązek użytkowania obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz obowiązek niedopuszczania do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa użytkowania nie zwalnia inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia w przypadku wykonywania robót budowlanych, których wymogi te dotyczą. Błędny jest więc pogląd skarżącego, że przepis art. 61 daje podstawę do wykonywania remontu budynku bez dokonywania zgłoszenia. Sąd nie dostrzegł także naruszenia przepisu art. 10 k.p.a. Z akt postępowania administracyjnego wynika, iż skarżący nie był pozbawiony możliwości brania udziału w tym postępowaniu.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną wniósł B. M. wnosząc o jego uchylenie, ewentualnie, w razie uznania iż doszło jedynie do naruszenia przepisów prawa materialnego uchylenie wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez uchylenie decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia [...] grudnia 2005 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty Ś. z dnia [...] października 2005 r. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego:

art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na mylnym przyjęciu, że wstawienie okna dachowego jest przebudową w rozumieniu art. 3 ust. 7a Prawa budowlanego;

art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego przez przyjęcie, że organ nie musi wzywać postanowieniem strony w razie uzupełnienia zgłoszenia, lecz może bezpośrednio decyzją administracyjną rozstrzygać o istocie sprawy na niekorzyść strony;

art. 45 Konstytucji przez całkowite jego pominięcie oraz art. 6 i 16 Konwencji Praw Człowieka i Obywatela.

Skarżący zarzucił także naruszenie przepisów postępowania poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny zgłoszenia polegające na dowolnym i arbitralnym ustaleniu stanu faktycznego sprawy i przyjęciu, że sprawa dotyczy pozwolenia na budowę, a nie remontu.

Ponadto, w ocenie skarżącego, zachodziła niezgodność ustaleń faktycznych Sądu z materiałem dowodowym zebrany w sprawie. Wskazał także na naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 7, 11 k.p.a., oraz art. 75, 77, 80 w zw. z art. 134 i 135 .p.p.s.a.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podał, iż całkowicie błędne i pozbawione podstaw prawnych jest twierdzenie, że wykonywanie nowych okien jest przebudową obiektu budowlanego powodującą w konsekwencji zmianę parametrów o jakich mowa w art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego. Ponadto, przeprowadzona subsumpcja budzi tym większe wątpliwości, że nie została poprzedzona należytych wyjaśnieniem stanu faktycznego sprawy już na etapie postępowania administracyjnego, czemu dał wyraz Sąd stwierdzając, iż zgłoszenie nie było prawidłowe w świetle art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego.

W ocenie skarżącego, w toku postępowania organy uchybiły przepisom postępowania w sposób mający wpływ na wynik sprawy. Naruszenie dotyczyło w szczególności zasad postępowania administracyjnego. Organy pierwszej i drugiej instancji nie podjęły się ustalenia treści rzeczywistego żądania strony jakie wynikało ze zgłoszenia. B. M. podniósł także, iż w postępowaniu administracyjnym nie dopełniono wymogów postępowania dowodowego, a w szczególności nie zapewniono w nim czynnego udziału strony.

Skarżący podał nadto, że nie można się zgodzić z argumentacją, iż wstrzymanie sprzeciwem wszystkich zgłoszonych prac jest uzasadnione dlatego, że zgłoszenie obejmowało również prace, na które wymagane jest pozwolenie na budowę. Jego zdaniem, przepis art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego może mieć zastosowanie jedynie do zamierzeń w stosunku do których wymagane jest pozwolenie na budowę, nie może być natomiast podstawą do wniesienia sprzeciwu co do remontu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, jednakże nie w odniesieniu do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

W świetle art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U.. 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm. - zwanej dalej p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej i bierze z urzędu pod rozprawę jedynie nieważność postępowania.

Przepis art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego wyśławia zasadę ogólną, iż wszystkie roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 29 - 31 ustawy. Mają one charakter listy zamkniętej, której wykładnia nie powinna mieć charakteru rozszerzającego. Przepis art. 29 ust. 1 zawiera listę obiektów budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę, natomiast ustęp 2 tego artykułu zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia wykonywanie określonych robót budowlanych.

Wyłączając określone obiekty i roboty budowlane (art. 29 ust. 1 i 2 ustawy) spod zasady określonej w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego ustawodawca zastrzegł jednak w stosunku do budow, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, pkt 5-19, 20 i 21 ustawy, robót budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 2 pkt 1, 4 - 6, 9 - 13, ogrodzeń (art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz obiektów małej architektury w miejscach publicznych (art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy) obowiązek zgłoszenia przedsięwzięcia celem umożliwienia administracji architektoniczno - budowlanej dokonania oceny jego zgodności z prawem, także w aspekcie ochrony interesu publicznego (por. art. 30 ust. 7 ustawy).

W sprawie, skarżący zgłosił zamiar wykonania robót budowlanych polegających na wymianie

kominów, poszycia dachowego oraz trzech okien typu lukarna, a także zamontowania jednego okna typu lukarna, i dwóch okien typu połaciowego. Sąd pierwszej instancji przyjął, iż roboty budowlane polegające na wymianie kominów, pokrycia dachowego i istniejących okien typu lukarna są remontem w rozumieniu art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego, który definiuje to pojęcie jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego wykonywanie robót budowlanych remontowych nie wymaga pozwolenia na budowę. Co do pozostałych prac objętych zamierzeniem (wykonanie okna typu lukarna oraz podwójnych okien typu połaciowego), Sąd pierwszej instancji uznał, iż stanowią one przebudowę obiektu budowlanego objętą pozwoleniem na budowę.

Mając na względzie powyższe i powołując się na kategoryczne brzmienie przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy, stanowiącego, iż organ wnosi sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę - Sąd pierwszej instancji przyjął a priori, że wniesienie przez Starostę Ś. sprzeciwu do całości zgłoszenia było konieczne. Powyższego poglądu nie można podzielić. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jeżeli zgłoszenie w oparciu o art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego obejmuje kilka odrębnych robót budowlanych, których wykonanie nastąpi niezależnie, a tylko niektóre z nich wymagają pozwolenia na budowę (art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego), organ powinien złożyć sprzeciw jedynie co do robót budowlanych wymagających tego pozwolenia. Sprzeciw wyrażony przez organ w trybie art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego oznacza brak zgody na przystąpienie przez inwestora do realizacji zamierzonej działalności budowlanej. Wniesienie sprzeciwu następuje w drodze decyzji (art. 104 k.p.a.). Jeżeli wniesienie sprzeciwu jest uzasadnione tylko co do części robót budowlanych objętych zgłoszeniem, organ rozstrzyga sprawę decyzją (wnosi sprzeciw) jedynie w tej części (art. 104 § 2 in medium k.p.a.). W pozostałym zakresie rozstrzygnięcie sprawy (milcząca zgoda na rozpoczęcie robót budowlanych) nastąpi przez nie wniesienie sprzeciwu (art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego w zw. z art. 104 § 1 in fine k.p.a.; por. wyrok z dnia 17 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 747/97, opubl. Lex nr 47285).

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, iż **Sąd pierwszej instancji naruszył art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy przyjmując za konieczne zgłoszenie sprzeciwu co do wszystkich robót objętych zgłoszeniem, mimo niewątpliwego ustalenia w wyroku, iż część planowanych prac remontowych nie wymagała pozwolenia (wymiana kominów, pokrycia dachowego i okien).**

Nie sposób również podzielić argumentacji Sądu pierwszej instancji, że zgłoszenie sprzeciwu przez Starostę Ś. było konieczne ze względu na to, iż jego brak oznaczałoby zaakceptowanie robót budowlanych mimo niedopełnienia obowiązku prawidłowego ich zgłoszenia. Organ powinien w takim wypadku skorzystać z uprawnienia z art. 30 ust. 2 i wezwać skarżącego, w drodze postanowienia, do uzupełnienia brakujących dokumentów zgłoszenia. Pozwoliłoby to na pełną realizację zasad prawidłowego postępowania administracyjnego (art. 7 - 11), jakich naruszenie zarzuca skarżący. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, iż brak wezwania B. M. do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia nie miał wpływu na wynik sprawy, albowiem na podstawie samej jego treści można było bez wątpliwości stwierdzić jakie z wymienionych w nim robót wymagają pozwolenia na budowę, a jakie jedynie zgłoszenia.

Zarzut naruszenia przepisu art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego nie zasługuje natomiast na uwzględnienie. **Wykonanie okna typu lukarna oraz podwójnego okna typu połaciowego niewątpliwie stanowi przebudowę, czyli wykonanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych i technicznych istniejącego obiektu budowlanego. Przebudowa - jako że nie została wymieniona w art. 29 Prawa budowlanego, podlega zasadzie z art. 28 ustawy i wymaga pozwolenia.**

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie nie nastąpiło naruszenie art. 45 Konstytucji RP oraz międzynarodowych aktów o ochronie praw człowieka. Zgodnie z art. 45

ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Kanwą sprawy był w zasadzie spór co do interpretacji art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego, czy na podstawie tego przepisu organ jest obowiązany wnieść sprzeciw co do całości formalnie rozumianego zgłoszenia (w tym integralnie do wszystkich wymienionych w nim robót), czy ograniczyć go jedynie do prac wymagających pozwolenia na budowę. Odmienne stanowisko skarżącego co do interpretacji wymienionego wyżej przepisu nie oznacza, że rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji urągało podstawowym zasadom konstytucyjnym. Nie świadczy o tym także stwierdzenie przez Naczelny Sąd Administracyjny nieprawidłowej wykładni art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Sądowe stosowanie prawa wymaga zważenia racji podnoszonych przez uczestników sporu w ramach dopuszczalnej wykładni przepisów. Odmienne stanowisko strony co do treści rozstrzygnięcia, nawet potwierdzone wyrokiem wyższej instancji, nie jest równoznaczne ograniczeniem prawa do sądu.

Mając na względzie, iż zarzut naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego okazał się trafny, należało zaskarżony wyrok uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Lublinie na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów oparto na przepisie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.