

Wyrok NSA z 2016-06-14

II OSK2459/14

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Mazur Sędziowie Sędzia NSA Maria Czapska-Górnikiewicz Sędzia del. WSA Rafał Wolnik (spr.) Protokolant starszy inspektor sądowy Elżbieta Maik po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej J. P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Rz 24/14 w sprawie ze skargi J. P. na decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie z dnia [...] listopada 2013 r. nr [...] w przedmiocie odmowy pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 24/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi J. P. na decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie z dnia [...] listopada 2013 r., nr [...], w przedmiocie odmowy pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego, oddalił skargę.

W uzasadnieniu powyższego wyroku zawarto następujące ustalenia faktyczne:

Podaniem z dnia 31 lipca 2013 r. inwestorzy: J. i J. P. zwrócili się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Jarosławiu z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalno-usługowego zrealizowanego na działce nr ewid. [...] przy ul. [...] w J., na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez Starostę Powiatu Jarosławskiego w dniu [...] lipca 2005 r., zmienionego późniejszymi decyzjami.

Pismem z dnia 6 sierpnia 2013 r. organ wezwał inwestorów do uzupełnienia wniosku w terminie do dnia 14 sierpnia 2013 r. w zakresie oświadczenia kierownika budowy dotyczącego istotnych i nieistotnych zmian dokonanych w trakcie budowy i ewentualnie przedstawienia odpowiednich rysunków z naniesionymi zmianami i niezbędnego opisu.

Decyzją z dnia [...] sierpnia 2013 r. organ pierwszej instancji odmówił inwestorom wydania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego obiektu uznając, że złożony przez nich wniosek nie spełnił wymagań określonych w art. 57 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (wówczas: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), ponieważ wbrew

dyspozycji ust. 4 tego artykułu nie złożyli, pomimo wezwania, wszystkich wymaganych dokumentów.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżący Jerzy Popek poddał w wątpliwość bezstronność organu i jego pracowników w relacji do swojej osoby, a decyzję uznał za przedwczesną. Zwrócił uwagę, że wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało mu doręczone dopiero w dniu 20 sierpnia 2013 r., podczas gdy wyznaczony termin upłynął 14 sierpnia 2013 r. Zadośćuczynienie wezwaniu nie było zatem możliwe. Podkreślił jednak, że wszystkie niezbędne dokumenty były dołączone do wniosku w formie załączników w liczbie 39 sztuk.

Zaskarżoną do Sądu pierwszej instancji decyzją Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Organ odwoławczy podał, że tryb postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie regulują przepisy art. 57 Prawa budowlanego, które wymagają dołączenia do wniosku określonych dokumentów. Jeżeli w wyniku ich sprawdzenia organ stwierdzi, że są one niekompletne lub posiadają braki i nieścisłości, inwestor - stosownie do art. 57 ust. 4 ustawy, obowiązany jest je uzupełnić. Natomiast z art. 59 ust. 5 ustawy wynika, że organ odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadku niespełnienia wymagań określonych w ust. 1 i w art. 57 ust. 1 - 4 ustawy. Organ odwoławczy podzielił zasadność zarzutu wadliwego wyznaczenia terminu do uzupełnienia wniosku, ponieważ jak się okazało, doręczenie pisma nastąpiło już po upływie wyznaczonego terminu. Ponadto, z naruszeniem art. 57 ust. 2 ustawy, organ pierwszej instancji wezwał inwestorów do złożenia kopii rysunków i uzupełniającego opisu, ponieważ powołany przepis znajdował zastosowanie tylko w procedurze zgłoszenia zakończenia budowy, a nie pozwolenia na użytkowanie.

Jednak w ocenie organu odwoławczego kwestią zasadniczą, decydującą o utrzymaniu zaskarżonej decyzji, jest toczące się przed organami nadzoru budowlanego odrębne postępowanie w sprawie istotnego odstępstwa przez inwestorów od zatwierdzonego projektu budowlanego na remont, nadbudowę i wykonanie innych robót budowlanych przy przedmiotowym budynku. Procedura określona w art. 51 ustawy polega na nałożeniu w drodze decyzji na inwestora obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego dokonane zmiany oraz w razie konieczności wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia tych robót do stanu zgodnego z prawem, a także uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 36a ust. 2 ustawy, a następnie na podstawie art. 51 ust. 4 tej ustawy wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo -

jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W skardze na powyższą decyzję skarżący zarzucił naruszenie przepisów art. 7, art. 8, art. 9, art. 50, art. 77 § 1 i art. 140 k.p.a. oraz art. 54, art. 57 i art. 59 Prawa budowlanego poprzez wydanie rozstrzygnięcia niezgodnego z ich dyspozycją, błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy w kwestii dopuszczenia się istotnego odstępstwa od projektu budowlanego, a także wadliwe rozstrzygnięcie sprawy pomimo stwierdzenia zarzucanych organowi I instancji naruszeń. Na podstawie tych zarzutów skarżący wniósł o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji ewentualnie o uchylenie w całości decyzji organu II instancji.

Z akt sprawy wynika ponadto, że skarga na decyzję w przedmiocie nałożenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia projektu budowlanego zamiennego dla tego samego obiektu została w dniu 28 maja 2014 r. oddalona przez WSA w Rzeszowie (sygn. akt II SA/Rz 115/14). W tej sprawie postanowieniem z dnia [...] sierpnia 2013 r. organ pierwszej instancji na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego wstrzymał przedmiotową budowę. Następnie wydał decyzję z dnia [...] września 2013 r. na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego o nałożeniu obowiązku sporządzenia i przedłożenia projektu budowlanego zamiennego. Budynek, którego dotyczą obydwa postępowania jest objęty ochroną konserwatorską. Wojewódzki Konserwator Zabytków w Przemyślu w decyzji z dnia [...] czerwca 2013 r. wydał nakaz przebudowy doświetlenia poddasza wobec wykonania lukarn w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu budowlanego. Decyzja ta została zmieniona decyzją tego organu z dnia [...] sierpnia 2013 r. stanowiąca uzupełnienie nakazu poprzez przedstawienie przez inwestora pełnego projektu budowlanego. Tymi decyzjami z mocy art. 2 i art. 36 ust. 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.) zostały związane organy nadzoru budowlanego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalając skargę w niniejszej sprawie, na zasadzie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., uznał tę skargę za niezasadną.

Sąd pierwszej instancji powołując się na przepisy art. 59 ust. 1 i 5 Prawa budowlanego wskazał, że nie pozostawiają one wątpliwości, iż inwestor, który dokonał istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie może oczekiwać, że uzyska pozwolenie na użytkowanie bez doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem. W sprzeczności z wyżej powołanymi przepisami

byłby pogląd dopuszczający prowadzenie równoległe postępowania naprawczego i postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Dalej Sąd stwierdził, że materiał dowodowy sprawy oraz treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji prowadzą do wniosku, iż organ odwoławczy przeprowadził postępowanie wyjaśniające we własnym zakresie, czemu dał wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Jako wadliwe i niezgodne z przepisami prawa uznał działania organu I instancji, a w szczególności podaną przyczynę odmowy udzielenia pozwolenia na użytkowanie z powodu nieuzupełnienia w terminie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, ale nie miało to w ocenie Sądu wpływu na zasadność podjętego rozstrzygnięcia, jednak z innych przyczyn niż uczynił to organ I instancji. Przyczyną utrzymania w mocy istoty rozstrzygnięcia było prowadzenie postępowania naprawczego w trybie art. 51 Prawa budowlanego, która stanowi barierę do wydania pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem postępowania naprawczego.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł skarżący, zaskarżając ten wyrok w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

- naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a, poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 59 ust. 5, art. 57 ust. 1- 4 i art. 54 Prawa budowlanego - tj. naruszeniem prawa materialnego, poprzez niesłuszne i nieuzasadnione zastosowanie tych przepisów w niniejszej sprawie i rozstrzygnięcie wbrew ich dyspozycji, przez co wypełniona została dyspozycja art. 174 pkt 2 p.p.s.a.;

- naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit c) p.p.s.a w związku z art. 151 p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności art. 7, art. 8, art. 9, art. 50 i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez działanie w oderwaniu od dyspozycji tych przepisów, przez co została wypełniona dyspozycja art. 174 pkt 2 p.p.s.a.;

- naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a w zw. z art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 50 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia stanu faktycznego i prawnego właściwego dla innego, odrębnie toczącego się postępowania w odniesieniu do przedmiotowej inwestycji oraz niedostrzeżenie i nieuwzględnienie uchybień na tyle istotnych, które powinny być dostrzeżone i uwzględnione bez względu na treść zarzutów sformułowanych w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, przez co została wypełniona dyspozycja art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego od organu na rzecz wnoszącego skargę, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej.

W obszernym uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano argumenty na poparcie sformułowanych zarzutów i wniosków.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Granice te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wobec niestwierdzenia z urzędu nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny wskazanych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych.

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Strona skarżąca kasacyjnie zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, gdy w skardze kasacyjnej zarzuca się zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania.

W odniesieniu zatem do zarzutów dotyczących naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., wskazać należy, że brzmienie tego przepisu nie pozostawia wątpliwości, co do tego, że obejmuje on wyłącznie przypadki, w których gdyby nie naruszono przepisów postępowania, to najprawdopodobniej zapadłoby rozstrzygnięcie o innej treści. Można zatem zarzucić Sądowi pierwszej instancji naruszenie wyżej wymienionego przepisu tylko wówczas, gdy Sąd stwierdził naruszenie przepisów prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mimo to Sąd ten nie spełnił dyspozycji tej normy prawnej i nie uchylił zaskarżonej decyzji. Jeśli zatem z wyroku wynika, że Sąd pierwszej instancji nie dopatrył się naruszenia przepisów, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, to uznać należy, że rozstrzygnięcie jest zgodne z dyspozycją stosowanej przez Sąd pierwszej instancji normy prawnej.

Nie można również podzielić zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a. i art. 59 ust. 5, art. 57 ust. 1- 4 i art. 54 Prawa budowlanego. Rację ma Sąd pierwszej instancji, że nie jest możliwe wydanie decyzji udzielającej pozwolenia na

użytkowanie, gdy wobec tegoż obiektu budowlanego toczy się postępowanie naprawcze prowadzone w trybie art. 50 - 51 ustawy - Prawo budowlane. Taka sytuacja zachodziła w niniejszej sprawie. Podkreślić należy, iż nie jest dopuszczalne łączenie szczególnego trybu postępowania legalizacyjnego unormowanego w art. 50 - 51 ustawy - Prawo budowlane z odrębnym trybem postępowania dotyczącym udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych (art. 59 Prawa budowlanego), jak też stosowanie tych trybów zamiennie. Odmienne są bowiem przesłanki prawne podejmowania przez organy decyzji w tych trybach. Odmienne jest też krąg stron w tych postępowaniach i adresatów decyzji wydanych w każdym z tych trybów.

Przepisu art. 59 Prawa budowlanego nie można stosować samoistnie w celu legalizacji samowoli budowlanej. Wskazać należy, iż wprawdzie przepis art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego przewiduje uprawnienie organu nadzoru budowlanego do nałożenia w postępowaniu naprawczym obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, ale wydanie pozwolenia na użytkowanie poprzedzają stosowne decyzje wydane w trybie postępowania naprawczego. Jak stanowi art. 51 ust. 4 ustawy, właściwy organ (po upływie terminu lub na wniosek inwestora) sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo - jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Celem postępowania naprawczego uruchomionego przez organ nadzoru budowlanego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego jest legalizacja samowoli budowlanej. Strona skarżąca zdaje się nie dostrzegać różnicy między postępowaniem naprawczym a postępowaniem w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Celem Prawa budowlanego nie jest spełnianie intencji stron postępowania administracyjnego. Jest nim dążenie do uzyskania stanu zgodnego z prawem. Wszystkie instytucje Prawa budowlanego są nakierowane na taki cel, którego osiągnięcie może odbyć się w kilku oddzielnych etapach postępowania.

Zaskarżony wyrok nie dotyczy sprawy z etapu postępowania tzw. naprawczego, lecz wyłącznie odmowy udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Stwierdzony fakt istotnego odstąpienia od udzielonego pozwolenia na budowę stanowił przesłankę do prowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego. To postępowanie zakończyło się wydaniem przez organ drugiej instancji ostatecznej decyzji z dnia [...] grudnia 2013 r. w przedmiocie nałożenia obowiązku sporządzenia i przedłożenia projektu budowlanego zamiennego. Skarga na tę decyzję została oddalona wyrokiem WSA w

Rzeszowie z dnia 28 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Rz 115/14. Na marginesie przyjdzie zauważyć, że skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2597/14.

Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy i jej wyniku pozostaje okoliczność, że organ pierwszej instancji uzasadniając swoją decyzję odwołał się do braków, o których mowa w art. 57 ust. 4 Prawa budowlanego. Uchybienie organu w tym zakresie zostało dostrzeżone i skorygowane przez organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Z kolei na etapie postępowania sądownoadministracyjnego nie mogło stanowić podstawy do uchylenia decyzji, albowiem nie miało wpływu na wynik sprawy - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.

W tym stanie rzeczy, skoro zarzuty naruszenia wskazanych przepisów Prawa budowlanego nie zawierały usprawiedliwionych podstaw, to także zarzuty dotyczące naruszenia art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 50 i art. 77 § 1 k.p.a. w powiązaniu z art. 134 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. nie zawierają usprawiedliwionych podstaw. Wszystkie podnoszone w nich kwestie dotyczące postępowania wyjaśniającego przed organami nadzoru budowlanego nie mogły mieć wpływu na wynik sprawy, tj. na dokonaną przez organy odmowę udzielenia na użytkowanie.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.