

II OSK 2102/12 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1291963

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 listopada 2012 r.

II OSK 2102/12

TEZA aktualna

Inwestor nie musi wykazać tytułu prawnego do nieruchomości za pomocą wszelkich środków dowodowych przewidzianych dla ogólnego postępowania administracyjnego (art. 75 § 1 kpa), lecz wystarczy, że złoży oświadczenie. Takie oświadczenie jest środkiem dowodowym, który może podlegać badaniu przez organ, co do zgodności z rzeczywistym stanem faktycznym ale jedynie wówczas, gdy organ ma wątpliwości w tym zakresie.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Jaśkowska (spr.).

Sędziowie: NSA Andrzej Gliniecki, del. WSA Mariola Kowalska.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej W. Sp. z o.o. w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 maja 2012 r. sygn. akt IV SAB/Po 20/12 w sprawie ze skargi W. Sp. z o.o. w W. na przewlekłość postępowania Starosty W. w przedmiocie pozwolenia na wykonanie obiektu małej architektury oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 24 maja 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. akt IV SAB/Po 20/12), oddalił skargę W. sp. z o.o. w W. na przewlekłość postępowania Starosty W. w przedmiocie pozwolenia na wykonanie obiektu małej architektury.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 8 grudnia 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 998/11) oddalił skargę W. Spółki na decyzję Wojewody Wielkopolskiego z dnia 6 września 2011 r. w przedmiocie nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie obiektu małej architektury. W uzasadnieniu wyroku podkreślił, że miejsce, w którym skarżąca zamierza posadzić obiekt małej architektury, jest "miejszem publicznym" w rozumieniu art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Ze szkicu załączonego przez Spółkę do zgłoszenia wynikało, iż planowany obiekt ma zostać posadowiony w centralnym punkcie pasa ulicy D., która - co nie jest w sprawie kwestionowane - ma status drogi publicznej (drogi gminnej). Nie ulega wątpliwości, iż droga

publiczna jest "miejscem publicznym" w przywołanym wyżej znaczeniu. Sąd wskazał, że nawet Spółka nie kwestionowała okoliczności przebiegu drogi przez działkę oznaczoną numerem (...). Jej zastrzeżenia sprowadzały się w istocie do tego, iż rzeczywisty przebieg jest nieprawidłowy, gdyż nie odpowiada temu, wynikającemu z dokumentacji, według której droga ta winna biec przez działkę nr (...) omijając działkę nr (...).

WSA w Poznaniu w omawianej sprawie stwierdził, że zamiar inwestycyjny polegający na realizacji obiektu małej infrastruktury w miejscu publicznym jest objęty obowiązkiem zgłoszenia na mocy art. 30 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. W konsekwencji organ I instancji był władny nałożyć na Spółkę obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 30 ust. 7 pkt 4 cyt. ustawy tj. z powołaniem się na okoliczność, iż wykonanie zgłaszanego obiektu może spowodować wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Sąd podzielił stanowisko organów, że wykonanie przedmiotowego obiektu może wprowadzić uciążliwości dla terenów sąsiednich, a zwłaszcza dla użytkowników korzystających z ul. D. W istocie bowiem inwestycja ta całkowicie zdezorganizowałaby ruch na tej ulicy, na odcinkach wokół działki nr (...), co, zdaniem Sądu, w dostatecznym stopniu uzasadniało sięgnięcie po instrument prawny z art. 30 ust. 7 pkt 4 ustawy Prawo budowlane i nałożenie na Spółkę obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Powyższy wyrok jest prawomocny.

Jak ustalił Sąd I instancji, w dniu 9 grudnia 2011 r. spółka złożyła wniosek o pozwolenie na postawienie obiektu małej architektury (kwietnik, ławka, krasnal, kosz) na działce nr (...) w W., obręb (...).

28 grudnia 2011 r. wnioskodawczyni otrzymała pismo Starosty W., w którym została zobowiązana do dostarczenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy dla planowanych obiektów.

Spółka złożyła do Wojewody Wielkopolskiego zażalenie na Starostę W.

W piśmie z 9 lutego 2012 r., znak:(...), Starosta W. poinformował o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

W dniu 16 lutego 2012 r. Spółka ponownie złożyła wniosek o pozwolenie na budowę powyżej opisanych obiektów małej architektury.

Dnia 27 lutego 2012 r. Spółka otrzymała pismo Starosty W., w którym została po raz kolejny zobowiązana do dostarczenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy dla planowanych obiektów. W tym samym dniu, tj. 27 lutego 2012 r. Spółka wysłała do Starosty W. wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

W dniu 7 marca 2012 r. wnioskodawczyni otrzymała pismo Starosty W., w którym Starosta stwierdził, że nie czuje się zobligowany do rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. W dniu 9 marca 2012 r., Spółka otrzymała od Starosty W. pismo, w którym Starosta poinformował o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

W. Spółka z o.o. z siedzibą w W., reprezentowana przez Prezesa Spółki, wniosła skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania i bezczynność Starosty W. w zakresie rozpoznania wniosku z dnia 16 lutego 2012 r. o rozstrzygnięcie kwestii tytułu prawnego do dysponowania działką nr (...) w W. na cele budowlane. Spółka wskazała, że żądanie decyzji o warunkach zabudowy w tej konkretnej sprawie, to biurokratyczne załatwianie sprawy w celu przewlekłego prowadzenia postępowania. Według skarżącej pozostałe roboty budowlane,

niewymienione w art. 30 Prawa budowlanego, nie wymagają nawet formy zgłoszenia zamiaru budowlanego, a tym bardziej uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Postawienie obiektu małej architektury, m.in. ławki, kwietnika, kosza na kwiaty, kosza na śmieci, grilla, krasnala ogrodowego, jak również kompozycji ogrodowej w postaci kwiatów, posadzenia drzew owocowych, krzewów ozdobnych, żywopłotu, itd., itp., nie wymaga decyzji o warunkach zabudowy, albowiem te obiekty nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia.

W odpowiedzi na skargę Starosta W. wniósł o jej oddalenie.

WSA w Poznaniu uzasadniając wspomniany na wstępie wyrok oddalający skargę na bezczynność wskazał, że przedmiotem niniejszej sprawy było ustalenie czy Starosta W. rozpoznając, złożony w dniu 16 lutego 2012 r., wniosek o wydanie pozwolenia na budowę działał przewlekle.

Sąd I instancji stwierdził, że w niniejszym postępowaniu skarżąca spółka składała dwukrotnie wniosek o wydanie pozwolenia na budowę obiektów małej architektury: kwietnika, ławki, krasnala, kosza na działce nr (...), a mianowicie w dniu 9 grudnia 2011 r. oraz w dniu 16 lutego 2012 r. Przy czym żadnym z tych wniosków nie wszczęła skutecznie postępowania administracyjnego.

Następnie Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z przepisem art. 35 § 1 i § 2 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., dalej jako: k.p.a.) organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Następnie WSA w Poznaniu podał, że zgodnie z art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć:

- 1) cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu; nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;
- 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 3) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem Sądu I instancji Starosta W. za każdym razem niezwłocznie wzywał spółkę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie wniosków poprzez dostarczenie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy dla planowanych obiektów rekreacyjno-wypoczynkowych w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieuzupełnienie pisma w terminie wyznaczonym spowoduje

pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Spółka przedmiotowej decyzji nie przedłożyła w terminie. Jeżeli chodzi o ostatni wniosek złożony w dniu 16 lutego 2012 r., Spółka została wezwana do uzupełnienia braku formalnego w dniu 27 lutego 2012 r., a więc po dziesięciu dniach od złożenia podania. Natomiast pismem z dnia 8 marca 2012 r. Starosta W. poinformował spółkę o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

W ocenie Sądu I instancji, organ w niniejszej sprawie nie działał przewlekłe.

WSA w Poznaniu stwierdził, że Spółka nie załączyła do wniosku wymaganej przepisami prawa decyzji o warunkach zabudowy. Znaczenia dla niniejszej sprawy nie miał zaś odmienny pogląd skarżącej na okoliczność, czy pozwolenie na posadowienie tychże obiektów jest wymagane. Kwestia ta została już prawomocnie przesądzona w toczącym się uprzednio postępowaniu administracyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu potwierdził, że miejsce w którym skarżąca zaplanowała do realizacji obiekt małej architektury, jest miejscem publicznym (stanowi kawałek drogi gminnej) i w konsekwencji organ I instancji był władny nałożyć na Spółkę obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 30 ust. 7 pkt 4 Prawa budowlanego. WSA w Poznaniu w sprawie sygn. akt IV SA/Po 998/11 podzielił również stanowisko organów, iż wykonanie obiektu może wprowadzić uciążliwości dla terenów sąsiednich, a zwłaszcza dla użytkowników korzystających z ul. D. W istocie bowiem inwestycja ta całkowicie zdeorganizowałaby ruch na tej ulicy, na odcinkach wokół działki nr (...), co zdaniem Sądu, w dostatecznym stopniu uzasadniało sięgnięcie po instrument prawny z art. 30 ust. 7 pkt 4 Prawa budowlanego i nałożenie na Spółkę obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Sąd I instancji uznał, że w tej sprawie problem wymaganego pozwolenia na budowę, w ogóle już nie powinien być dyskutowany.

Prawo budowlane przewiduje jako jeden z wymogów formalnych wniosku złożenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Skarżąca spółka takie oświadczenie złożyła. Tym samym na etapie wszczynania postępowania administracyjnego nie może być mowy o rozstrzygnięciu przez organ kwestii tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę jak sama nazwa świadczy ma doprowadzić do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę, a nie rozstrzygnięcia o tytule prawnym do dysponowania nieruchomością. Tak więc jeżeli takowe w ogóle by zostało już wszczęte a w toku sprawy okazałoby się, że kwestia tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością jest sporna to organ mógłby rozważyć możliwość zawieszenia tegoż postępowania z uwagi na tak zwane zagadnienie wstępne mające być rozstrzygnięte w innym postępowaniu.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożyła W. Spółka z o.o. z siedzibą w W., wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 133 i art. 3 § 1 w związku z art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270), poprzez pominięcie znacznej części materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w szczególności pism skarżącej wskazujących, że we wniosku z

dnia 16 lutego 2012 r. chodziło o dwie odrębne sprawy: po pierwsze o rozstrzygnięcie prawa Spółki do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane, a po drugie o wszczęcie procedury o uzyskanie pozwolenia na budowę.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor podkreślił, że Sąd I instancji błędnie uznał, iż Spółka w piśmie z dnia 16 lutego 2012 r. wniosła o wydanie pozwolenia na budowę obiektu małej infrastruktury, podczas gdy w istocie pismo to dotyczyło rozstrzygnięcia sporu, co do tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Dopiero w załączniku do tego pisma złożono wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. W związku z tym, zdaniem pełnomocnika Spółki złożono dwa wnioski, chociaż w pierwszej kolejności skarżące zależało na "rozstrzygnięciu tytułu prawnego do nieruchomości". Zdaniem strony wnoszącej skargę kasacyjną organ nieprawidłowo ocenił według swojego uznania charakter wniosku Spółki.

Autor skargi kasacyjnej nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu I instancji, który stwierdził, że wobec złożenia przez Spółkę oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane, to na etapie wszczynania postępowania administracyjnego nie może być mowy o rozstrzygnięciu przez organ kwestii tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Powołując się na wyrok NSA z 9 października 2009 r. (sygn. akt II OSK 1534/09) podał, że "w orzecznictwie sądownoadministracyjnym powstałym na tle art. 32 ust. 4 pkt 2 powszechnie przyjęty jest pogląd, że oświadczenie jest środkiem dowodowym, który może podlegać badaniu przez organ, co do zgodności z rzeczywistym stanem prawnym, w szczególności w razie wątpliwości do praw dysponowania nieruchomością na cele budowlane".

Ponadto pełnomocnik Spółki podał, że gdyby Starosta uznał się za organ niewłaściwy do rozstrzygnięcia kwestii związanej z tytułem prawnym do nieruchomości, to powinien sprawę przekazać właściwemu organowi. Brak kompetencji do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw nie zwalnia organu z podejmowania jakichkolwiek działań. Organ, którym uznał się za niewłaściwy powinien przekazać sprawę do organu właściwego i umorzyć postępowanie. Zdaniem skarżącej Spółki istniały konkretne normy prawne, które zobowiązywały organy administracji do określonego działania. Pamiętać należy, iż nie chodzi tu wyłącznie o normę zobowiązującą do wydania aktu prawnego (w której organ niekoniecznie musi być właściwy) o określonej treści, ale także normę obligującą do podjęcia oznaczonych w niej działań (np. art. 65 § 1 k.p.a. lub art. 66 § 3 k.p.a.). Podkreśliła ponadto, że niezakończenie sprawy w terminie narusza także zasadę sformułowaną w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, co odnosi się również do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwiania spraw określonych w art. 35 i 36 k.p.a. Obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki pozostaje także w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 7 i art. 8 k.p.a.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Postępowanie kasacyjne oparte jest na zasadzie związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej i podstawami zaskarżenia wskazanymi w tej skardze. Zakres sądowej kontroli instancyjnej jest zatem określony i ograniczony

wskazanymi w skardze kasacyjnej przyczynami wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jedyne w przypadku, gdyby zachodziły przesłanki, powodujące nieważność postępowania sądownoadministracyjnego, określone w art. 183 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej jako: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny mógłby podjąć działania z urzędu, niezależnie od zarzutów wskazanych w skardze kasacyjnej. W niniejszej sprawie nie stwierdzono jednak takich przesłanek.

W niniejszej sprawie zaskarżonemu wyrokowi zarzucono jedynie naruszenie przepisów procedury sądownoadministracyjnej. Zdaniem autora skargi kasacyjnej Sąd I instancji uchybił art. 133 p.p.s.a. oraz art. 3 § 1 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. Strona wnosząca skargę kasacyjną zarzuciła, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu pominął materiał dowodowy wskazujący, że wniosek Spółki z dnia 16 lutego 2012 r. dotyczył dwóch odrębnych spraw administracyjnych, przede wszystkim rozstrzygnięcia kwestii związanej z prawem do dysponowania przez Spółkę nieruchomością na cele budowlane, a dopiero w drugiej kolejności wszczęcia procedury o uzyskanie pozwolenia na budowę.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznał przedstawiony wyżej zarzut za pozbawiony usprawiedliwionych podstaw.

Po pierwsze należy wskazać, że art. 133 p.p.s.a. ma trzy paragrafy. Prawdłowo sformułowany zarzut kasacyjny powinien precyzyjnie wskazywać konkretną jednostkę redakcyjną. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że jej autorowi chodziło o przepis art. 133 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2. Wyrok może być wydany na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym albo jeżeli ustawa tak stanowi. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że do naruszenia art. 133 p.p.s.a. może dojść, gdy sąd pominię dokonał w sprawie ustalenia, czy też dokona własnych ustaleń faktycznych. Jednakże taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji wziął pod uwagę cały materiał zgromadzony w sprawie oraz odniósł się do zarzutów przedstawionych przez Spółkę w skardze. Ponadto motywy swojego rozstrzygnięcia zawarł w pisemnym uzasadnieniu wyroku, które spełniało, zdaniem NSA wymogi określone w art. 141 § 4 p.p.s.a. Co prawda Sąd I instancji uzasadniając zaskarżony wyrok skupił się głównie na kwestii związanej z przewlekłym rozpoznawaniem przez organ tej części wniosku z dnia 16 lutego 2012 r., która dotyczyła wydania pozwolenia na budowę, to jednak odniósł się także do zagadnienia związanego z rozstrzygnięciem tytułu prawnego do dysponowania działką nr (...) na cele budowlane.

Sąd I instancji stwierdził, że na etapie wszczynania postępowania w sprawie pozwolenia na budowę nie jest możliwe rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej prawa strony do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (str. 6 uzasadniania). Naczelny Sąd Administracyjny podzielił to stanowisko.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. 243, poz. 1623 z późn. zm.) do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby

wszczęć postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wniosek (podanie) musi spełniać zarówno warunki wynikające z art. 63 k.p.a. jak i art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 17 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 330/11, Lex nr 1081775). W niniejszej sprawie, co jest bezsporne, strona skarżąca, mimo wezwania przez organ, nie przedstawiła wymaganej prawem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu przestrzennym. Braki formalne wniosku uniemożliwiły zatem organowi skuteczne wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Organ działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. pozostawił wniosek Spółki z dnia 16 lutego 2012 r. bez rozpoznania.

Przechodząc do zasadniczego dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy zagadnienia należy stwierdzić, że zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć także oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Inwestor nie musi wykazać tytułu prawnego do nieruchomości za pomocą wszelkich środków dowodowych przewidzianych dla ogólnego postępowania administracyjnego (art. 75 § 1 k.p.a.), lecz wystarczy, że złoży oświadczenie. Jak wynika z akt administracyjnych sprawy Spółka takie oświadczenie złożyła. Należy zgodzić się z pełnomocnikiem wnoszącej skargę kasacyjną, że takie oświadczenie jest środkiem dowodowym, który może podlegać badaniu przez organ, co do zgodności z rzeczywistym stanem faktycznym ale jedynie wówczas, gdy organ ma wątpliwości w tym zakresie. Podkreślić jednak trzeba, że postępowanie dowodowe prowadzone jest po wszczęciu postępowania w sprawie. Zatem ewentualne działania Starosty W. w przedmiocie usunięcia wątpliwości, w związku ze złożonym przez Spółkę oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, mogłyby mieć miejsce dopiero po skutecznym wszczęciu postępowania, co jak wspomniano wyżej, nie nastąpiło z uwagi na nieuzupełnienie przez skarżącą braków formalnych wniosku z dnia 16 lutego 2012 r. Reasumując, nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego przed wszczęciem postępowania w sprawie, czego jak się wydaje oczekiwała skarżąca Spółka.

Wbrew twierdzeniom strony wnoszącej skargę kasacyjną, jej wniosek z dnia 16 lutego 2012 r. nie mógł wszczęć dwóch odrębnych postępowań administracyjnych ponieważ, jak wynika z treści wniosku, rozstrzygnięcie kwestii posiadania tytułu prawnego do nieruchomości na cele budowlane, było nierozłącznie związane z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

Przedmiotem niniejszego postępowania sądowego była przewlekłość postępowania Starosty W. w sprawie wspomnianego wniosku Spółki z dnia 16 lutego 2012 r. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji prawidłowo uznał, że organ nie działał opieszale. Przewlekłość postępowania oznacza stan, gdy organ administracyjny w sposób nieuzasadniony "przedłuża" termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego. Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Jak ustalił Sąd I instancji, w związku ze stwierdzeniem braków formalnych wniosku złożonego w dniu 16 lutego 2012 r., organ w dniu 27 lutego 2012 r. wezwał Spółkę do jego uzupełnienia. Natomiast pismem z dnia 8 marca 2012 r. Starosta W. poinformował spółkę o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. Skoro postępowanie w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę nie było prowadzone opieszale, co słusznie stwierdził Sąd I instancji i nie negowano tego w skardze kasacyjnej, to w żadnym razie nie można mówić o przewlekłości postępowania czy beczynności organu w

sprawie rozstrzygnięcia sporu, co do tytułu prawnego do nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.