

**II OSK 762/19, Okoliczności wykluczające stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie warunków zabudowy -
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego**

LEX nr 3347035

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 10 marca 2022 r.

II OSK 762/19

Okoliczności wykluczające stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie warunków zabudowy

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Decyzja o warunkach zabudowy po wydaniu opartego na niej pozwolenia na budowę, pomimo uchwalenia planu miejscowego zawierającego inne ustalenia niż ta decyzja, wiąże nadal, w takim zakresie, w jakim prawo do zabudowy terenu w niej określono, wyłączając tym samym ustalenia uchwalonego planu odmienne od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon (spr.).

Sędziowie: NSA Paweł Miładowski, del. WSA Piotr Broda.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Warszawie z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt IV SA/Wa 3012/17 w sprawie ze skargi M. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 14 września 2017 r. nr... w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt IV SA/Wa 3012/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) oddalił skargę M. K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 14 września 2017 r. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła M. K. zaskarżając wyrok w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisu postępowania w sposób mogący mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a., przez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na wyjaśnieniu w uzasadnieniu wyroku podstawy prawnej w sposób niespójny i wewnętrznie sprzeczny, który uniemożliwia dokonanie prawidłowej kontroli kasacyjnej.

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.), przez jego błędną wykładnię polegającą na nieprawidłowym przyjęciu, że ma on zastosowanie jedynie w sytuacji obowiązywania w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas gdy z brzmienia przepisu wynika konieczność wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału z 28 grudnia 2021 r., na podstawie art. 15z4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 z późn. zm.) sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że postępowanie sądoadministracyjne w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte po dniu 15 sierpnia 2015 r., a zatem do uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje zastosowanie art. 193 zd. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o

postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z nim uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia więc w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy administracji oraz Sąd pierwszej instancji. Stan faktyczny i prawny sprawy rozstrzygniętej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawiony został w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

Wbrew zarzutowi kasacyjnemu, Sąd Wojewódzki, kierując się właściwą wykładnią art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.p.z.p., przyjął prawidłowo w zaskarżonym wyroku, że w sprawie spełniona została przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem planu miejscowego, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Nietrafnie w skardze kasacyjnej zanegowano ocenę Sądu Wojewódzkiego, że uchylenie decyzji o pozwoleniu na budowę w trybie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego skutkowało dopuszczalnością stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Jak trafnie wywiódł Sąd Wojewódzki, warunkiem wystąpienia przesłanki negatywnej z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. było to, aby wydana decyzja o pozwoleniu na budowę nadal pozostawała w obrocie prawnym i uprawniała do realizacji inwestycji.

Zaznaczyć należy, że z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wynika pierwszeństwo ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed ustaleniami wcześniej wydanej decyzji o warunkach zabudowy. Zasadą ustanowioną bowiem w przepisie art. 4 ust. 2 u.p.z.p. jest to, że określenie warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji tylko w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Oczywiście regulacja art. 65 u.p.z.p. chroni wynikające z decyzji o warunkach zabudowy prawa nabyte, gdy inwestor uzyskał już decyzję o pozwoleniu na budowę.

Jednak przed stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie chroni taka sytuacja, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę została uchylona wskutek istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego.

Podkreślić należy, że przepis art. 65 ust. 2 u.p.z.p. ma chronić inwestorów, którzy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy uzyskali pozwolenie na budowę, uprawniające do rozpoczęcia i kontynuowania robót

budowlanych zgodnie z prawem.

Natomiast na ochronę z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. nie może się skutecznie powoływać inwestor, który dopuścił się samowoli budowlanej, polegającej na realizacji budowy z istotnymi odstępstwami od decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pamiętać należy, że uchylenie pozwolenia na budowę przez organ architektoniczno-budowlany w trybie art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego stanowi konsekwencję niezgodnego z prawem postępowania inwestora, który uzyskawszy pozwolenie na budowę, dokona istotnego odstąpienia od jego ustaleń bez wymaganej decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

W piśmiennictwie i orzecznictwie wskazuje się, że budowa budynku z istotnymi odstępstwami bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę jest samowolą budowlaną w części dotyczącej tych odstępstw. W takim przypadku organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakładającą obowiązek sporządzenia projektu zamiennego - art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, co automatycznie łączy się z obowiązkiem uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę - art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego (por. Prawo budowlane. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, wyd. 10, s. 483).

W takim przypadku organ nadzoru w postępowaniu naprawczym ustala, czy roboty stanowiące istotne odstępstwo mieszczą się w uzyskanej wcześniej decyzji o warunkach zabudowy, czy też konieczne jest uzyskanie nowej decyzji o warunkach zabudowy, a w razie obowiązywania planu miejscowego - bada zgodność samowolnie zrealizowanych robót budowlanych z ustaleniami planu miejscowego.

Reguły postępowania naprawczego podporządkowane są temu, aby doprowadzić roboty budowlane do stanu zgodnego z prawem, w tym ustaleniami obowiązującego planu miejscowego. Nie zachodzi przy tym niebezpieczeństwo, jak podniesiono w skardze kasacyjnej, że organ nadzoru budowlanego zastosuje wymogi uchwalonego planu miejscowego do robót budowlanych zrealizowanych zgodnie z pozwoleniem na budowę i decyzją o warunkach zabudowy. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego są bowiem roboty budowlane zrealizowane niezgodnie z prawem. Brak podstaw prawnych, aby samowolnie wykonane roboty budowlane mogły być kontynuowane w ramach postępowania naprawczego bez uwzględnienia obowiązującego planu miejscowego, lecz na podstawie wcześniej uzyskanej decyzji o warunkach zabudowy.

Takie rozwiązanie byłoby niespójne z unormowaniem art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego, przewidującym automatyczne uchylenie pozwolenia na budowę w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Strona skarżąca, podważając rozstrzygnięcie stwierdzające wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy, nie dostrzega, że niezastosowanie w sprawie art. 65 ust. 2 u.p.z.p. jest następstwem zrealizowania określonych robót bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, wymaganej gdy inwestor zamierza w sposób istotny odstąpić od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę.

Gdyby inwestor uzyskał decyzję zmieniającą pierwotne pozwolenie na budowę, wówczas nie wystąpiłby skutek przewidziany w art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego, a tym samym mogłaby znaleźć zastosowanie regulacja art. 65 ust. 2 u.p.z.p.

Jednak zastrzec należy, że również przy legalnej zmianie pozwolenia na budowę w trybie art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, może być wymagana nowa decyzja o warunkach zabudowy lub dostosowanie projektu do ustaleń obowiązującego planu miejscowego, gdy zakres zaplanowanych istotnych odstępstw nie jest zgodny z uzyskaną pierwotnie decyzją o warunkach zabudowy.

W piśmiennictwie wskazano, że jeżeli pozwolenie na budowę zostało wydane na podstawie wydanej wcześniej decyzji o warunkach zabudowy, to wniosek o zmianę pozwolenia na budowę musi się mieścić w ramach ustaleń wynikających z decyzji o warunkach zabudowy.

Stwierdzenie zaś przez organ administracji, że wnioskowana zmiana pozwolenia na budowę jest niezgodna z ustaleniami decyzji ustalającej warunki zabudowy, musi prowadzić do wydania decyzji o odmowie zmiany pozwolenia na budowę. Jeżeli natomiast wniosek o zmianę pozwolenia na budowę jest rozpatrywany po uchwaleniu planu miejscowego, to organ musi zbadać, czy projekt zamienny odpowiada ustaleniom tego planu (por. wyrok NSA z 6 czerwca 2008 r. II OSK 461/07; Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, op. cit., s. 484-485).

W orzecznictwie ukształtowany został pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy po wydaniu opartego na niej pozwolenia na budowę, pomimo uchwalenia planu miejscowego zawierającego inne ustalenia niż ta decyzja, wiąże nadal, w takim zakresie, w jakim prawo do zabudowy terenu w niej określono, wyłączając tym samym ustalenia uchwalonego planu odmienne od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy (por. wyrok WSA w Warszawie z 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10).

Z powyższego wynika, że w przypadku legalnej zmiany pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego), inwestor może w określonej sytuacji skorzystać z uzyskanej pierwotnie decyzji o warunkach zabudowy mimo uchwalenia planu miejscowego, w związku z ochroną ustanowioną w art. 65 ust. 2 u.p.z.p. Możliwość taka jest natomiast wyłączona w przypadku samowoli budowlanej, skutkującej wydaniem decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego.

Uwzględnienie przedstawionych uwarunkowań w niniejszej sprawie prowadziło do wniosku, że uchylenie pozwolenia na budowę z 14 lipca 2009 r. decyzją Prezydenta m... W. z 30 kwietnia 2013 r. (art. 36a ust. 2 Prawa budowlanego) wykluczało zastosowanie w sprawie art. 65 ust. 2 u.p.z.p. W rezultacie sam fakt wydania pozwolenia na budowę nie był przeszkodą do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., jeżeli wcześniej decyzja o pozwoleniu na budowę została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Z tych wszystkich względów skarga kasacyjna, jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a.