

II OSK 704/05 - Wyrok

Data orzeczenia	2006-04-05
Data wpływu	2005-06-13
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Krystyna Borkowska Maria Czapska - Górnikiewicz /przewodniczący sprawozdawca/
Symbol z opisem	6014 Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do s
Hasła tematyczne	Budowlane prawo
Sygn. powiązane	SA/Rz 624/03
Skarżony organ	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
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. 3 pkt 8, art. 29 w ust. 2 pkt 1; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity.

Tezy

Przez pojęcie "bieżącej konserwacji" o jakiej mowa w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane /Dz.U. 2000 nr 106 poz. 1126 ze zm./ należy rozumieć wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót nie polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tegoż obiektu. Tak więc bieżącą konserwacją będą prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Maria Czapska – Górnikiewicz /spr./, Sędziowie NSA Krystyna Borkowska, Andrzej Jurkiewicz, Protokolant Agnieszka Majewska, po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 2006 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej A. i S. S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 2 lutego 2005 r. sygn. akt SA/Rz 624/04 w sprawie ze skargi A. i S. S. na decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie z dnia [...] marca 2003 r. Nr [...] w przedmiocie doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie, 2. zasądza od Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie na rzecz A. i S. małżonków S. kwotę 550 (słownie: pięćset pięćdziesiąt) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 2 lutego 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie po rozpoznaniu sprawy oddalił skargę wniesioną przez A. i S. S. na decyzję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] marca 2003 r.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, iż decyzją z dnia [...] marca 2003 r. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie po rozpatrzeniu odwołania A. i S. S. od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta P. z dnia [...] sierpnia 2002 r. na mocy art. 51 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 106, poz. 1126 ze zm./ oraz art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i jednocześnie nakazał w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem prowadzonych robót budowlanych przy remoncie budynku mieszkalnego i uzyskania pozwolenia na wznowienie robót w terminie 2-ch miesięcy przedłożyć:

- inwentaryzację budowlaną zrealizowanych robót budowlanych wraz z planem

zagospodarowania działki,

- orzeczenie techniczne zawierające ocenę wykonanych robót budowlanych, projekt dokończenia robót budowlanych wraz z wymaganą zgodą Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz

- prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż A. i S. S. zrealizowali roboty budowlane w budynku mieszkalnym przy ul. Z. w P., który objęty jest ochroną konserwatora i wpisany jest do rejestru zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że uzyskane przez inwestorów zezwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jest warunkiem niezbędnym dla prowadzenia prac dotyczących obiektu wpisanego w rejestr zabytków. Po uzyskaniu powyższego zezwolenia zastosowanie mają przepisy prawa budowlanego. W ocenie Sądu każda wymiana pokrycia dachowego wymaga dokonania zgłoszenia, natomiast w obiektach zabytkowych wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Takie stanowisko Sądu wynika z art. 29 Prawa budowlanego stanowiącego, iż "nie wymaga pozwolenia na budowę wykonanie robót budowlanych polegających na remoncie /.../ z wyjątkiem obiektów zabytkowych".

Ze wskazanych wyżej względów na zasadzie przepisów art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej zwanej p.p.s.a.) Sąd pierwszej instancji skargę oddalił nie stwierdzając naruszenia prawa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wnieśli A. i S. S. zarzucając zaskarżonemu wyrokowi:

1. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 3 pkt.8 w związku z art. 29 ust.2 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity z 2000 r. Dz. U. Nr 106 poz. 1126 ze zm.) poprzez ustalenie, że prowadzone prace konserwujące nie stanowią bieżącej konserwacji,

2. naruszenie istotnych przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik

postępowania, bowiem w uzasadnieniu wyroku brak jest analizy treści zaskarżonej

decyzji reformatoryjnej, z której wyraźnie wynika, że skarżący prowadzą jakieś

dalsze prace budowlane, co jest nieprawdą, naruszona została zasada praworządności (art. 7 kpa) nakazująca podjęcia wszelkich kroków celem wyjaśnienia stanu faktycznego mając na względzie słuszny interes strony, art. 107 § 3 k.p.a., art. 133 p.p.s.a. ponieważ decyzja oparta została na nieprawdziwych faktach, które organ administracji państwowej uznał za ustalone,

3. naruszenie art. 105 § 1 kpa, ponieważ sprawa jest już od trzech lat bezprzedmiotowa i nie ma co legalizować, a obróbki blacharskie zabezpieczające ściany zewnętrzne przed wodą zostały wykonane na długo przed przyjsciem komisji i wydaniem zbędnej decyzji.

Powołując się na powyższe uchybienia skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wniesionej kasacji skarżący stwierdzili, iż organ odwoławczy wydał decyzję ustalając obowiązek legalizacji wykonanych rok wcześniej prac konserwujących polegających na wymianie obróbki blaszanej dachu wykonanego z dachówki ceramicznej. Prace

konserwujące były niezbędne z uwagi na zacienienie budynku przez wybudowanie na sąsiedniej działce nielegalnie wysokiego domu mieszkalnego i nie uregulowaniu spływu wód deszczowych przez sąsiadów. Zakres prac był niewielki i nie wymagał dużego nakładu finansowego, podczas, gdy wymagania ujęte w zaskarżonej decyzji znacznie przewyższają koszty tego, co zostało wykonane. W ocenie skarżących nieprawdziwe jest ustalenie, że dokonano wymiany pokrycia dachowego z papy na blachę, ponieważ dach jest wykonany w całości z czerwonej dachówki. Natomiast jak wynika z akt sprawy wymieniono część blachy skorodowanej na nową nad trzema lukarnami, wykonano opaskę z blachy wokół dachu i wymieniono rynny ze starych na nowe, takie same, co stanowi około 3 % całości powierzchni całego dachu. Tym samym skarga kasacyjna jest zdaniem skarżących uzasadniona.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Kasacja zasługuje na uwzględnienie, bowiem część zarzutów w niej przedstawionych uznać trzeba za zasadne.

Podkreślić należy na wstępie, że Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego wyroku na datę jego wydania, a więc w rozpoznawanej sprawie na dzień 2 lutego 2005 r.

Oceniając zarzuty przedstawione w skardze kasacyjnej stwierdzić należy, że nie są trafne zarzuty dotyczące naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Należy wskazać, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, na które powołano się w skardze kasacyjnej obowiązywały w postępowaniu przed sądem jedynie "odpowiednio" (art.59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz.368 ze zm. dalej w skrócie ustawy o NSA) i to do dnia 1.01.2004 r. Natomiast z dniem 1.01.2004 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2002 r. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) co powoduje, że z uwagi na wydanie zaskarżonego wyroku w dniu 2 lutego 2005 r. mają zastosowanie do postępowania przed sądem tylko przepisy tej ustawy. Tak więc zarzut naruszenia art. 7 k.p.a., art. 107 k.p.a. i art. 105 k.p.a. nie może - w świetle przepisu art. 174 pkt 2 p.p.s.a. - być uznany za prawidłową podstawę kasacyjną.

Za uzasadniony natomiast uznać trzeba zarzut naruszenia przepisów o postępowaniu sądowym, który sprowadza się do tego, że Sąd wydając zaskarżony wyrok nie określił, jakie ustalenia przyjął jako stan faktyczny sprawy, a ograniczył się do stwierdzenia, że "stan faktyczny jest bezsporny" oraz że "inwestorzy nie kwestionują wykonanych przez nich prac". Tymczasem o ile, sam fakt wykonania prac jest rzeczywiście bezsporny, to znaczenie istotne dla rozpoznania sprawy ma zakres tych prac. Trafnie bowiem wskazali skarżący, że okolicznością wymagającą wyjaśnienia jest to, czy roboty objęte zaskarżoną decyzją były pracami remontowymi, czy też bieżącą konserwacją obiektu. Tych ustaleń zaskarżony wyrok nie zawiera.

W tej sytuacji przedstawione przez Sąd pierwszej instancji rozważania odnoszące się do treści art. 29 w ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane uznać należy za przedwczesny wobec braku wyjaśnienia przez Sąd, jaki zakres prac jest przedmiotem sprawy.

Trafnie wskazuje strona skarżąca, iż istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy miało ustalenie, czy przeprowadzone prace stanowiły remont obiektu zabytkowego, czy też jego bieżącą konserwację. W przepisie art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego określono pojęcie remontu, wyraźnie je odgraniczając od "bieżącej konserwacji", która nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego. Brak w przepisach definicji pojęcia "bieżącej konserwacji" powoduje, iż często stanowi problem rozróżnienie czynności wykonywanych w ramach konserwacji od czynności wykonywanych w związku z prowadzonym remontem. Niewątpliwym jest, iż pojęcia te różnią się zakresem

realizowanych prac. Przez pojęcie "bieżącej konserwacji" o jakiej mowa w art. 3 pkt 8 Prawa budowlanego należy rozumieć wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót nie polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mających na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się, czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tegoż obiektu. Tak więc bieżącą konserwacją będą prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont. Zakwalifikowanie określonych robót do prac konserwacyjnych bądź też prac remontowych jest kwestią oceną wynikającą z konkretnych warunków, a przede wszystkim odniesienia zakresu prowadzonych robót do konkretnego obiektu, jego wielkości, przeznaczenia. Podzielić trzeba pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 1999 r. (sygn. akt IV S.A. 1530/97, niepubl.), iż ocena tego czy prowadzone są prace konserwacyjne, czy też roboty remontowe wymaga uzasadnienia opartego na wiarygodnym materiale faktograficznym (protokoły z wizji lokalnej z oględzin, fotografie, ryciny, szkice).

Niezależnie od uwag wyżej przedstawionych należy stwierdzić, że ocena legalności zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny nie może polegać na analizie wybranych przepisów bez odniesienia ich do stanu faktycznego będącego przedmiotem sprawy i bez oceny tych przepisów, które stanowiły podstawę prawną wydania decyzji kontrolowanej przez Sąd pierwszej instancji. W razie gdy organ nie wyjaśnił istotnych okoliczności sprawy może wchodzić w rachubę stwierdzenie naruszenia przepisów o postępowaniu administracyjnym, co uzasadnia uchylenie decyzji jeżeli naruszenie przepisów mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy zasadnicze znaczenie ma to, że Sąd nie odniósł się do tego, czy istotne okoliczności faktyczne sprawy zostały wyjaśnione i ustalone przez organy w sposób umożliwiający podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie, oraz czy wskazany w ocenianej decyzji przepis prawa ma odniesienie do stanu będącego przedmiotem rozstrzygania. Oznacza to konieczność ponownego rozpoznania skargi przez Sąd pierwszej instancji przy uwzględnieniu uwag przedstawionych na wstępie i oceny dokonanej przez Naczelnego Sąd Administracyjny.

Z przytoczonych wyżej względów Naczelnego Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji

O kosztach postępowania kasacyjnego Naczelnego Sąd Administracyjny orzekł zasądzając na rzecz A. i S. S. kwotę 550 złotych od Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego na mocy art. 203 pkt 1 p.p.s.a., art. 205 § 2 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 2 lit.b w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).