



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2014 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Robert Sawuła (spr.)
Sędziowie:	Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
	Sędzia del. WSA Anna Szymańska
Protokolant:	starszy inspektor sądowy Marcin Sikorski

po rozpoznaniu w dniu 10 października 2014 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki Akcyjnej z siedzibą w
Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 7 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Łd 1041/12

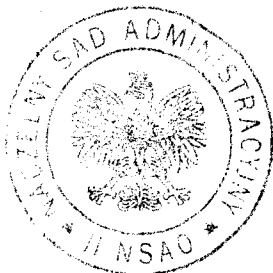
w sprawie ze skargi Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki Akcyjnej z siedzibą w
Warszawie

na decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi

z dnia 24 stycznia 2012 r. nr 31/2012, znak WOP.7721.1591.2011.JR.WA

w przedmiocie odmowy udzielenia pozwolenia na użytkowanie

oddala skargę kasacyjną.

Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Lamszek
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2012 r., II SA/Łd 1041/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Łodzi oddalił skargę Polskiej Telefonii Cyfrowej S.A. z/s w Warszawie na decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: ŁWINB) w Łodzi z dnia 24 stycznia 2012 r. nr 31/2012, znak: WOP.7721.1591.2011.JR,Wa w przedmiocie odmowy udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) w Brzezinach decyzją z dnia 4 czerwca 2008 r., Nr 46/2008 (znak: PINB-7353/95/623/11-84-08/08), udzielił Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z/s w Warszawie, pozwolenia na użytkowanie wieży antenowej stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA Nr 228541 Brzeziny na działce nr ewid. 2230/19 przy ul. Słowackiego 12 w Brzezinach. W dniu 23 sierpnia 2010 r. do tego organu wpłynęła ostateczna decyzja Wojewody Łódzkiego z dnia 30 lipca 2010 r., Nr 304/10 (znak: IA.II.7111.II.217.1434.BK/10) uchylająca decyzję Starosty Brzezińskiego z dnia 28 kwietnia 2010 r., Nr 85/2010 (znak: BG.7351/359/2007/2008/2009/2010) o odmowie uchylenia własnej decyzji z dnia 24 grudnia 2007 r., Nr 346/2007 o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z/s w Warszawie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA Nr 228541 Brzeziny na działce o nr ewid. 2230/19 w Brzezinach przy ul. Słowackiego 12 oraz uchylająca decyzję Starosty Brzezińskiego Nr 346/2007 i odmawiająca zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na przedmiotową budowę.

Po otrzymaniu powyższej decyzji Wojewody Łódzkiego PINB w Brzezinach postanowieniem z dnia 27 sierpnia 2010 r., Nr 22/2010, wznowił z urzędu postępowanie w sprawie udzielenia Polskiej Telefonii Cyfrowej pozwolenia na użytkowanie wieży antenowej stacji bazowej telefonii cyfrowej. Następnie decyzją z dnia 19 października 2011 r. PINB w Brzezinach, na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 8 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 98 z 2000 r., poz. 1071 ze zm., zwana dalej K.p.a.), uchylił własną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie wieży antenowej stacji bazowej telefonii cyfrowej (decyzja z dnia 4 czerwca 2008 r., Nr 46/2008) i odmówił udzielenia inwestorowi pozwolenia na użytkowania tej wieży.

W odwołaniu od powyższej decyzji Polska Telefonia Cyfrowa, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, zarzuciła naruszenie przepisów art. 6, art. 8 oraz art. 107 K.p.a.

ŁWINB w Łodzi po rozpoznaniu powyższego odwołania, decyzją z dnia 24 stycznia 2012 r. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. ŁWINB stwierdził, że organ stopnia podstawowego prawidłowo wznowił postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, a następnie orzekł na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. o uchyleniu dotychczasowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie i odmówił udzielenia tegoż pozwolenia. Wskazano w uzasadnieniu decyzji, że skoro w obrocie prawnym nie funkcjonuje pozwolenie na budowę, organ w aktualnym stanie faktycznym – prawnym nie mógł ocenić zgodności inwestycji z projektem budowlanym.

W skardze do WSA w Łodzi Polska Telefonia Cyfrowa S. A. z/s w Warszawie wnosząc o uchylenie zarówno decyzji II, jak i I instancji, zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na rozstrzygnięcie. Zdaniem autora skargi, w sprawie doszło do naruszenia art. 59a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej uPb), poprzez nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że skoro w obrocie prawnym nie funkcjonuje decyzja o pozwoleniu na budowę, to organ I instancji nie może odnieść się do zgodności inwestycji z projektem budowlanym, bowiem go nie ma, a tymczasem z uPb, jak i orzecznictwa wynikać ma zgoła wniosek odmienny. W sprawie także naruszono przepis art. 138 K.p.a., który to przepis został błędnie zastosowany, gdyż organ odwoławczy utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji, w sytuacji gdy powinien je wyeliminować z obrotu prawnego. Organy obu instancji, zdaniem strony skarżącej, naruszyły także przepisy art. 6, art. 7, art. 9 i art. 77 § 1 K.p.a., bowiem oparły swoje rozstrzygnięcia na dowolnej argumentacji w oderwaniu od materialnoprawnych przepisów prawa. Nadto, organ odwoławczy naruszył przepis art. 107 K.p.a., bowiem nie przedstawił uzasadnienia prawnego swojego rozstrzygnięcia, a oparł się na argumentacji odbiegającej od zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując zarzuty zaprezentowane w uzasadnieniu kwestionowanego rozstrzygnięcia.

W motywach wyroku oddalającego skargę WSA w Łodzi stwierdził, że w takim stanie faktycznym sprawy, kiedy decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenie na budowę została wyeliminowana z obrotu prawnego w trybie nazwyczajnym, właściwy organ był zobligowany do wznowienia postępowania i po

uchyleniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, do odmowy jego udzielenia. Podano w nim, że wyrokiem II SA/Łd 1157/10 została oddalona skarga w sprawie uchylenia w warunkach wznowienia postępowania pozwolenia na budowę, powyższy wyrok był przedmiotem skargi kasacyjnej, którą oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 27 września 2012 r., II OSK 1014/11. W ocenie orzekającego sądu wojewódzkiego wydanie pozwolenia na użytkowanie poprzedzone jest obowiązkową kontrolą budowy w celu stwierdzenia zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Warunkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie jest pozostawanie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę, co wynika z art. 59a ust. 1 uPb. Gdy takiej decyzji nie ma, inwestor winien uzyskać decyzję wskazaną w art. 49 ust. 4 lub art. 51 ust. 4 uPb.

Skargą kasacyjną Polska Telefonia Cyfrowa S.A. zaskarżyła w całości ww. wyrok i zarzuciła w trybie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., obecnie: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej Ppsa):

1) naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: art. 3 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 Ppsa w zw. z art. 6, 7, 8, 77 § 1, i 107 K.p.a., polegające na tym, że sąd I instancji w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej zastosował środek określony w art. 151 Ppsa i oddalił skargę, a nie zastosował art. 145 § 1 pkt 1 lit. a cyt. ustawy, podczas gdy organ administracji nie dokonał prawidłowej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i nie zastosował prawidłowych przepisów prawa materialnego,

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie: art. 59 ust. 1 i art. 59a uPb, poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie i uznanie, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie pozostaje nierozzerwalnie związana z decyzją o pozwoleniu na budowę, której brak wyklucza funkcjonowanie w obrocie prawnym pozwolenia na użytkowanie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca podniosła, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2007 r., II OSK 975/06, wskazano, iż: „z przepisu art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego wynikają jednoznacznie wymogi, które winny zostać spełnione, aby inwestor uzyskał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Wśród tych wymogów nie mieści się wylegitymowanie się przez inwestora prawomocną decyzją o pozwoleniu na budowę, warunku takiego nie zawiera również przepis art. 57 ustawy - Prawo budowlane określający, jakie dokumenty inwestor obowiązany jest dołączyć do wniosku o pozwolenie na użytkowanie obiektu. Zauważyć przyjdzie, że roboty budowlane objęte

obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę można rozpocząć tylko na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Inwestor zobowiązany zaś jest prowadzić roboty budowlane w sposób nieodbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, w tym także w zatwierdzonym projekcie budowlanym. O ile, więc inwestor wykona roboty budowlane zgodnie z ustaleniami i warunkami pozwolenia oraz w okresie ważności pozwolenia budowlanego, nie można zarzucić inwestorowi realizacji tych robót niezgodnie z przepisami”, wobec czego, zdaniem strony, sformułowany w skardze do WSA w Łodzi zarzut naruszenia art. 59a ust. 2 uPb w zw. z art. 59 uPb, jest uzasadniony.

W dniu 15 września 2014 r. (data stempla pocztowego) do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynął wniosek T-Mobile S.A., następcy strony skarżącej kasacyjnie, o zawieszenie postępowania. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że w chwili obecnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczy się sprawa ze skargi kasacyjnej T-Mobile S.A. od wyroku WSA w Łodzi z dnia 23 maja 2014 r., II SA/Łd 164/14 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeziny i zdaniem skarżącej spółki rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku ww. postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwanej dalej Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 Ppsa rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

W niniejszej sprawie żadnej z wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania Sąd się nie dopatrył, wobec czego kontrola ograniczyć się musiała wyłącznie do zbadania zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów.

Brak jest podstaw do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Cyfrowej S.A. od wyroku WSA w Łodzi w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie wieży antenowej stacji bazowej telefonii cyfrowej, z uwagi na kwestionowanie odrębną skargą kasacyjną T-Mobile S.A. wyroku sądu wojewódzkiego wydanego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu wnioskująca strona nie wskazała na taki związek obu tych postępowań, który skłoniłby do uznania, że wynik tego odrębnego postępowania uzależnia wynik przedmiotowej sprawy (art. 125 § 1 pkt 1 Ppsa). Z tych względów brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Nie jest usprawiedliwiony zarzut naruszenia wskazanych w *petitum* skargi kasacyjnej przepisów postępowania, zresztą wbrew dyspozycji art. 176 Ppsa, nakazującej m. in. uzasadnienie podstaw kasacyjnych, zarzut ten nie został bliżej w uzasadnieniu środka zaskarżenia rozwinięty. Nie jest rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego zastępowania strony w prawidłowym sformułowaniu i uzasadnieniu podstaw kasacyjnych, czy domyślaniu się intencji strony. W zasadzie zarzut z art. 174 pkt 2 Ppsa sprowadza się do błędnego zastosowania przepisu art. 151 Ppsa i oddalenia skargi, podczas, gdy w ocenie strony skarżącej kasacyjnie zachodziły przesłanki do jej uwzględnienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a Ppsa. Z tych przyczyn skarga kasacyjna koncentruje się na wykazaniu odrębności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie od decyzji o pozwoleniu na budowę i naruszeniu przez orzekający sąd wojewódzki przepisów art. 59 ust. 1 i art. 59a uPb poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie. Wadliwie sąd I instancji miał przyjąć istnienie związku między tymi obiema decyzjami i wywodzić, że skoro pozwolenie na budowę zostało wyeliminowane z obrotu prawnego, uzasadnione jest wzruszenie pozwolenia na użytkowanie. Tak rozumianego zarzutu naruszenia prawa orzekający w sprawie Sąd nie podziela.

Istota sprawy sądowoadministracyjnej sprowadzała się do oceny legalności decyzji wydanych w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, zakończonego ostateczną decyzją PINB w Brzezinach z 4 czerwca 2008 r. o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie wieży antenowej stacji telefonii cyfrowej. Nie jest sporny stan faktyczny, na tle którego doszło do wznowienia postępowania i wydania kontrolowanych następnie przez WSA w Łodzi decyzji. Bezspornie uznać wypada, że została uchylona decyzja o

pozwoleniu na budowę i odmówiono udzielenia takiego pozwolenia, decyzja w tym zakresie stała się prawomocna, co niewątpliwie ustalono w toku postępowania. Z tego względu na podstawie przepisu art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., stanowiącego, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które następnie zostało uchylone lub zmienione, wznowiono postępowanie zakończone decyzją PINB w Brzezinach o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie wieży antenowej stacji telefonii cyfrowej. Następnie z powołaniem się na dyspozycję art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. uchylono decyzję ostateczną i odmówiono pozwolenia na użytkowanie. Ta decyzja została utrzymana w mocy decyzją ŁWINB. Istota sprawy zatem sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wieży stacji bazowej telefonii cyfrowej była decyzją zależną w stosunku do decyzji o pozwoleniu na budowę. Sąd aprobuje pogląd wyrażony w zaskarżonym wyroku, że warunkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie jest pozostawanie w obrocie prawnym pozwolenia na budowę. Zasadnie sąd wojewódzki wskazał, że skoro z mocy art. 59 ust. 1 uPb wynika, że właściwy organ wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a, zaś z treści art. 59a ust. 1 uPb wynika, że obowiązkową kontrolę budowy przeprowadza się w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, to oczywiste jest, że to pozwolenie winno pozostawać w obrocie. Brak pozwolenia uniemożliwia przeprowadzenie takiej kontroli, a w konsekwencji uniemożliwia wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Pogląd, wedle którego wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę stanowi wymienioną w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. podstawę wznowienia postępowania, pozwalającą na uchylenie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie prezentowany jest w judykaturze, pogląd ten w warunkach kontrolowanej sprawy należy podzielić – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2012 r., II OSK 2568/10, LEX nr 1420317. W cyt. wyroku wskazano, że okoliczność, iż mimo wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę inwestor posiada ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego nie oznacza, że nie ma potrzeby uregulowania stanu prawnego tego obiektu. W takim przypadku powstaje bowiem konieczność przeprowadzenia postępowania na podstawie przepisów art. 51 uPb. Taki sposób działania został zaaprobowany w kwestionowanym skargą kasacyjną wyroku, a Naczelny Sąd Administracyjny pogląd ten podziela. Te okoliczności

II OSK 806/13


wskazują, że stawiany zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego jest nieusprawiedliwiony.

Ubocznie wypada zauważyć, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2007 r. , II OSK 975/06 (opubl. CBOSA), na który strona skarżąca kasacyjnie się powoływała, wydany został w odmiennym stanie faktycznym, albowiem rozstrzygano w nim kwestię zasadności zawieszenia postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w warunkach zaskarżenia pozwolenia na budowę i wstrzymania przez sąd administracyjny tego pozwolenia.

Z powyższych względów na zasadzie art. 184 Ppsa skargę kasacyjną jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw należało oddalić.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Katarzyna Latuszek

starszy inspektor sądowy