



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Adam Matuszak
Sędziowie	sędzia WSA Beata Jezielska (spr.) sędzia WSA Ewa Osipuk
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2015 roku
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom
„PRAWO DO ŻYCIA” w Rybniku
na bezczynność Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru
Budowlanego w Olsztynie
w sprawie pozwolenia na użytkowanie – stwierdzenia nieważności decyzji

1. zobowiązuje Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 19 grudnia 2010 roku w terminie 30 dni;
2. stwierdza, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie na rzecz skarżącego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „PRAWO DO ŻYCIA” w Rybniku kwotę 100 złotych (słownie: sto) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski
Wojewódzki Sąd Administracyjny



oryginał właściwe podpisy
GODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 4 listopada 2013r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzję Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 września 2013r. w sprawie odmowy stwierdzenia nieważności – na wniosek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom "PRAWO DO ŻYCIA" z siedzibą w Rzeszowie - decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olecku z dnia 14 października 2010r. udzielającej PTK CENTERTEL sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie pozwolenia na użytkowanie stacji bazowej telefonii komórkowej „7530/6444 (2547) GÓRNE”, wybudowanej w miejscowości Górne, gm. Gołdap na dz. O nr geod. 25, na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 21 stycznia 2010r., wydanej przez Starostę Gołdapskiego.

W wyniku rozpoznania skargi wniesionej przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „PRAWO DO ŻYCIA” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2014r.(sygn. akt VII SA/Wa 58/14) uchylił powyższą decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 listopada 2013r.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 9 października 2014r. uchylił w całości decyzję Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 września 2013r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Na decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyła Orange Polska S.A. (następca prawny PTK CENTERTEL sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie).

Pismem z dnia 16 lutego 2015r. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował strony przedmiotowego postępowania, iż akta administracyjne sprawy zostały przekazane do sądu i w tej sytuacji z przyczyn niezależnych od organu wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olecku z dnia 14 października 2010r. zostanie rozpatrzony w terminie 14 dni od zwrotu akt administracyjnych po rozpatrzeniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skargi wniesionej przez Orange Polska S.A.

Na skutek zażalenia wniesionego przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „PRAWO DO ŻYCIA” na bezczynność Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 5 marca 2015r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił wyznaczenia

organowi dodatkowego terminu do załatwienia sprawy uznając, iż na obecnym etapie postępowania nie ma podstaw do uznania beczynności organu.

W dniu 18 marca 2015r. (data nadania przesyłki pocztowej) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom "PRAWO DO ŻYCIA", reprezentowane przez prezesa zarządu – Zbigniewa Gelzoka, wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na beczynność Warmińsko–Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, żądając zobowiązania organu do podjęcia decyzji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wyroku Sądu w niniejszej sprawie wraz z aktami sprawy oraz stwierdzenie, iż beczynność miała charakter rażący. Podniesiono, że po wydaniu przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji z dnia 9 października 2014 r., którą to decyzją uchylono rozstrzygnięcie Warmińsko–Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 września 2013r. i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia organ nie podejmuje żadnych działań, czekając biernie na zwrot akt, pomimo braku podstawy prawnej upoważniającej organ do niepodejmowania czynności prawnych. Strona skarżąca wskazała, iż nie zgadza się ze stanowiskiem organów, które uznały, że wniesienie skargi na decyzję kasacyjną wstrzymuje z urzędu bieg terminów administracyjnych i tym samym sprawa może zostać rozpatrzona dopiero w terminie 14 dni po zwrocie akt z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z uwagi na fakt, iż nie istnieje możliwość wypożyczenia przedmiotowych akt z Sądu, ani też sporządzenia ich kopii. Stowarzyszenie zwróciło uwagę na fakt, iż podobne sprawy były już przedmiotem skarg do sądu administracyjnego i w wyrokach stwierdzano, iż bierne oczekiwanie na zwrot akt jest beczynnością, bowiem przesłanie akt do sądu nie stanowi przyczyny niezależnej od organu, uniemożliwiającej mu załatwienie sprawy, gdyż jest to przeszkoda usuwalna. Jednocześnie podniesiono, iż w niniejszej sprawie nawet w przypadku wniesienia skargi nie jest dopuszczalne zawieszenie postępowania.

W odpowiedzi na skargę Warmińsko – Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie wniósł o jej oddalenie. Odnosząc się do podniesionych zarzutów wskazał, iż są one bezzasadne, albowiem termin do załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Organ musi dysponować aktami sprawy w sposób możliwy do podjęcia rozstrzygnięcia, a zatem aktami kompletnymi. Do przyczyn niezależnych od organu, o których mowa w art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego należy zaliczyć brak akt sprawy, które zostały przekazane do sądu administracyjnego. Taka kwalifikacja jest uzasadniona tym, że organ administracji

publicznej rozpoznaje i rozstrzyga sprawę po wszechstronnej analizie całokształtu materiału dowodowego zawartego w aktach sprawy. Jednocześnie wskazano, że stanowisko organu jest również uzasadnione zasadami ekonomiki postępowania, według których organ nie powinien generować niepotrzebnych kosztów postępowania. Mógłby hipotetycznie zaistnieć bowiem taki stan faktyczny, iż strony postępowania kumulują liczne skargi i wnioski właściwe do rozpoznania dla różnych organów administracji publicznej czy organów wymiaru sprawiedliwości. Przyjmując zasadność zarzutów Stowarzyszenia taka sytuacja skutkowałaby koniecznością tworzenia wielu egzemplarzy akt sprawy, co wiązałoby się nie tylko z niepotrzebnymi kosztami postępowania, ale również niosłoby ryzyko braku kompletności akt postępowania na poszczególnych jego etapach. Podkreślono przy tym, iż Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował strony o wyżej wymienionych okolicznościach, stosownie do treści art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pismem z dnia 25 kwietnia 2015r. strona skarżąca, odnosząc się do odpowiedzi organu na skargę podniosła, iż uznając stanowisko organu za zasadne należałoby przyjąć, iż wniesienie skargi do sądu – wbrew literalnemu brzmieniu art. 61 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wstrzymuje wykonanie decyzji, bowiem w każdym przypadku organ wraz ze skargą przesyła całe akta administracyjne. Ponadto wskazała, iż istnieje możliwość wypożyczenia całych akt sprawy z sądu po to, aby sprawę ponownie merytorycznie rozpoznać, a w niniejszej sprawie organ nie udowodnił, że taka możliwość nie istnieje.

Na rozprawie przed tut. Sądem w dniu 16 czerwca 2015r. pełnomocnik organu podała, iż w niniejszej sprawie organ nie występował do WSA w Warszawie o wypożyczenie akt, gdyż mając doświadczenie z innych spraw organ miał świadomość, że Sąd odmówi ich wypożyczenia, co wydłuży tylko postępowanie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647) sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przy czym kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów. Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., dalej jako: p.p.s.a.) skarga na bezczynność organu administracji przysługuje m.in. w sprawach, w których mogą być wydawane decyzje i postanowienia (art. 3 § 2 pkt 1, 2 i 3

Sygn. akt II SAB/OI 19/15

p.p.s.a.) oraz w tych sprawach, w których mogą być wydawane akty lub podejmowane czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie Sąd uznał, iż wniesiona skarga jest zasadna.

Przede wszystkim należy podnieść, że w piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje się, że z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub, gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności (zob. T. Woś, H. Krysiak-Molczyk i M. Romańska, Komentarz do ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2005, s. 86; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 66/09). Przy czym beczynność organu musi istnieć w dniu rozpoznania skargi przez sąd administracyjny.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest beczynność organu w wydaniu decyzji w postępowaniu o stwierdzenie nieważności, wszczętego z wniosku skarżącego Stowarzyszenia. Z akt sprawy wynika, że decyzją z dnia 9 października 2014r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił decyzję Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 23 września 2013r. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. Decyzja ta wpłynęła do organu w dniu 16 października 2014r. Pismem z dnia 16 lutego 2015r. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego zawiadomił strony postępowania, w tym skarżącego, że wniosek o stwierdzenie nieważności zostanie rozpatrzony w terminie 14 dni od zwrotu akt administracyjnych, po rozpatrzeniu przez sąd skargi innej strony postępowania na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Z informacji nadesłanej przez organ wynika, że sąd administracyjny, do którego wpłynęła skarga, nie wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji i nieprawomocnym wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2015r. skargę na tę decyzję oddalił.

Wskazać należy, że decyzja organu odwoławczego, w tym wypadku decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jest decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji i podlega wykonaniu. Zaskarżenie takiej decyzji do sądu administracyjnego nie wstrzymuje jej wykonania, chyba że wynika to z przepisu szczególnego lub też sąd administracyjny wyda postanowienie o jej wstrzymaniu w trybie art. 61 § 3 p.p.s.a., co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Należy zatem stwierdzić, że organ który nie podejmuje żadnych działań w celu załatwienia sprawy i oczekując biernie na zwrot akt z sądu administracyjnego pozostaje w beczynności.

Podnieść bowiem należy, że w myśl art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§2), natomiast 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 (§ 3). Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (§ 5). Przy czym zgodnie z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

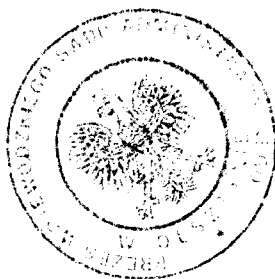
Podkreślić jednak należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że okoliczności zwalniające organ administracji publicznej z zarzutu beczynności muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny. O ile organ ma załatwić sprawę i nie czyni tego w terminie określonym w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego lub wyznaczonym zgodnie z art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, pozostaje w beczynności (por. wyrok z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 155/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jednocześnie należy zaznaczyć, że to do zadań organu należy zapewnienie sobie albo samych akt albo ich kopii w sytuacji konieczności przekazania akt innemu organowi. Zatem sam brak akt sprawy, związany z przestaniem ich do sądu, nie jest przyczyną niezależną od organu w rozumieniu art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, uzasadniająca odliczenie czasu jej trwania od terminów przewidzianych w § 1-3 tego artykułu. W orzecznictwie przyjmuje się, że jest to przeszkoda usuwalna, albowiem w takiej sytuacji organ powinien wystąpić do Sądu z wnioskiem o czasowe wypożyczenie akt administracyjnych, w celu niezwłocznego

Sygn. akt II SAB/OI 19/15

rozpoznania sprawy lub też skopiowania tychże akt. Natomiast bierne oczekiwanie na zwrot akt jest beczynnością (por. postanowienie NSA z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 552/13; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1533/06 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt I SAB/Wa 146/06 oraz z dnia 17 listopada 2006, sygn. akt I SAB/Wa 119/06, wszystkie opubl. w CBOSA). Organ winien zorganizować swoją pracę tak, aby być w posiadaniu niezbędnych dokumentów w celu rozpoznania sprawy. Jedynie w sytuacji, gdy pomimo działań podjętych przez organ w celu uzyskania akt sprawy lub ich kopii jest to niemożliwe (np. z uwagi na brak zgody na to sądu), można uznać to za okoliczność zwalniającą organ z zarzutu beczynności.

W świetle powyższych rozważań należy zatem stwierdzić, iż stanowisko organu, że skoro akta administracyjne sprawy znajdują się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie to nie może on rozpoznać wniosku skarżącego, a tym samym nie pozostaje on w beczynności, jest błędne. Organ może bowiem zwrócić się do Sądu z prośbą o wypożyczenie akt lub wykonanie ich kopii. Natomiast przyjęcie przez organ niejako „z góry”, iż akt tych nie otrzyma, gdyż tak zdarzyło się w innych sprawach - co wynika z wypowiedzi pełnomocnika organu na rozprawie przed tut. Sądem - nie pozwala na uznanie, że organ podjął wszystkie możliwe działania w celu załatwienia sprawy, a tym samym że nie pozostaje w beczynności.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że organ pozostaje w beczynności i z tego względu, na podstawie art. 149 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. Jednocześnie stosownie do obowiązku wynikającego z treści art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził, że beczynność organu nie miała rażącego charakteru, gdyż beczynność wynikała z przyjętej przez organ nieprawidłowej wykładni przepisów, a nie z rażącego naruszenia prawa. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grębc
Wojciech Grębc