



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Włodzimierz Kowalczyk (spr.)

Sędzia WSA Joanna Gierak – Podsiadły

Sędzia WSA Izabela Ostrowska

Protokolant st. ref. Katarzyna Zychora

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 października 2015 r.
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Zwykłego „ W Obronie Mieszkańców przed Promieniowaniem PEM” w Radomsku**
na decyzję **Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego**
z dnia 10 marca 2015 r. znak **DON/ORZ/7100/194/15**
w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji**

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji,**
- II. **zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz skarżącego Stowarzyszenia Zwykłego „ W Obronie Mieszkańców przed Promieniowaniem PEM” w Radomsku kwotę 200 zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

[Handwritten signature]

Marszałek Sądowy

UZASADNIENIE

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 10.03.2015 r. działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Zwykłego w Obronie Mieszkańców przed Promieniowaniem PEM z siedzibą w Radomsku od decyzji Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 19.01.2015 r., Nr 14/1/2015 – utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że Łódzki WINB decyzją z dnia 19.01.2015r., Nr 14/1/2015, stwierdził nieważność decyzji PINB w Radomsku z dnia 05.03.2014., Nr 45/2014, nakazującej PTK CENTERTEL Sp. z o.o. z/s w Warszawie, przedłożenie w terminie do dnia 31.08.2014 r.:

- 3 egzemplarzy projektu budowlanego zamiennego uwzględniającego roboty budowlane wykonane na istniejącej wieży ciśnień usytuowanej na działce oznaczonej nr ewid. 177/2 obręb 27 w Radomsku przy ul. Leszka Czarnego 9a, polegające na realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej oraz roboty budowlane konieczne do wykonania w celu doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem wraz z niezbędnymi opiniami i uzgodnieniami, sporządzonego przez osobę z odpowiednimi uprawnieniami

- decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Odwołanie od decyzji z dnia 19.01.2015 r. wniosło Stowarzyszenie Zwykłe w Obronie Mieszkańców przed Promieniowaniem PEM z siedzibą w Radomsku.

Po rozpatrzeniu odwołania organ odwoławczy stwierdził, że rozstrzygnięcie Łódzkiego WINB z dnia 19.01.2015 r. odpowiada przepisom prawa i nie zachodzą przesłanki do jego uchylecia.

Następnie wskazał, że przedmiotem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym postępowanie to opiera się na tych samych zasadach, co postępowanie wyjaśniające przed organem pierwszej instancji.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest nadzwyczajnym trybem weryfikacji decyzji administracyjnych, stanowiącym wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej wyrażonej w art. 16 Kpa. Dlatego też stosowane może być wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach przewidzianych w art. 156 § 1 Kpa. Jedną

z przesłanek jego zastosowania jest wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Upatruje się go nie w błędach jego wykładni, czy interpretacji prawa, ale w przekroczeniach prawa jasnych i niedwuznacznych, nie dających się pogodzić z porządkiem prawa. Uregulowanie zawarte w art. 156 Kpa obliguje organ administracyjny do wszczęcia i prowadzenia postępowania w nowej sprawie, w której nie orzeka on co do istoty sprawy rozstrzygniętej nawet wadliwą decyzją, lecz orzeka jako organ kasacyjny. Przy takim uregulowaniu prowadząc postępowanie w sprawie objętej zaskarżoną decyzją, organ orzekający, w omawianym przypadku - Łódzki WINB mógł wydać decyzję stosując wyłącznie zasady kasacji.

W przedmiotowej sprawie PINB w Radomsku rozstrzygał na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 07.07.1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem właściwy organ, w drodze decyzji w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę - nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem.

Z akt przedmiotowej sprawy wynika, że pismem z dnia 14.05.2010 r., dokonano zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na istniejącej wieży ciśnień usytuowanej w Radomsku przy ul. Leszka Czarnego 9a, dz. nr ew. 177/2 w ramach instalacji stacji bazowej telefonii komórkowej RADOMSKO PIASTOWSKA NEW.

Dla przedmiotowej inwestycji nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę. Skoro więc inwestor nie posiada decyzji o pozwoleniu na budowę brak jest podstaw do prowadzenia postępowania dotyczącego istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu decyzji z dnia 19.01.2015 r., wydanej w wyniku przeprowadzonego postępowania nieważnościowego Łódzki WINB stwierdził, że decyzja PINB w Radomsku z dnia 05.03.2014 r. wydana została z rażącym naruszeniem art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. GINB podzielił to stanowisko.

Organ II instancji wskazał, iż w orzecznictwie sądowym dotyczącym pojęcia rażącego naruszenia prawa podkreśla się, że naruszenie prawa kwalifikowane

będzie jako rażące, jeżeli następuje oczywista sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem sprawy, a treścią przepisu stanowiącego podstawę tego rozstrzygnięcia. Rażące naruszenie prawa dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej występuje w przypadku, w którym treść przepisu, którego naruszenia dopuścił się organ może zostać ustalona bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Przy ocenie czy naruszenie prawa można zakwalifikować, jako rażące znaczenie ma także charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne i gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja.

Analizując decyzję PINB w Radomsku z dnia 05.03.2014 r. GINB uznał, że zasadnie Łódzki WINB stwierdził nieważność wskazanego rozstrzygnięcia. Ustalenie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego bądź innych warunków pozwolenia na budowę stanowi podstawę do wydania decyzji w trybie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Jednak, aby móc ustalić, że od warunków pozwolenia odstępiono w jakikolwiek sposób konieczne jest uzyskanie przez inwestora wcześniej decyzji o pozwoleniu na budowę. Skoro więc roboty budowlane wykonane na istniejącej wieży ciśnień usytuowanej na działce oznaczonej nr ewid. 177/2 obręb 27 w Radomsku, polegające na realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej objęte były wyłącznie zgłoszeniem do organu administracji architektoniczno-budowlanej, wydanie decyzji w sprawie istotnych odstępstw stanowi w tym przypadku naruszenie prawa o charakterze rażącym.

Skutki społeczno-gospodarcze, jakie wywołuje wydana decyzja w ocenie GINB uzasadniają stwierdzenie jej nieważności. Ponieważ tryb z art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawa budowlanego w ogóle w sprawie nie miał zastosowania, niemożliwe jest zaakceptowanie decyzji z punktu widzenia zasady praworządności.

W rezultacie organ odwoławczy podzielił stanowisko Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że badana decyzja PINB w Radomsku została wydana z rażącym naruszeniem art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane - co wypełnia przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

Skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyło Stowarzyszenie Zwykłe w Obronie Mieszkańców przed Promieniowaniem PEM z siedzibą w Radomsku.

Zaskarżonej decyzji zarzuciło naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 kpa w związku;

Art. 51 ust 1 pkt 3 ustawy prawo budowlane poprzez przyjęcie, iż jego literalna wykładnia dokonywana przez NSA w tym Prezesa NSA jest sprzeczna z obowiązującymi przepisami i rażąco narusza prawo albowiem zdaniem organu przepis ten może być stosowany tylko i wyłącznie w przypadku dokonania odstępstw od zatwierzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia.

Art. 51 ust 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane poprzez przyjęcie, że inwestycja, która wymagała uzyskania pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenia projektu budowlanego a została wybudowana na zgłoszenie nie może w istocie zostać zalegalizowana albowiem nie można doprowadzić jej do stanu zgodnego z wszystkimi przepisami prawa.

W odpowiedzi na skargę organ wnosił o jej oddalenie podtrzymując argumentację zaprezentowaną w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu.

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż postępowanie w kontrolowanej sprawie toczyło się w ramach postępowania nadzwyczajnego prowadzonego na zasadach określonych w art. 156-159 k.p.a. regulujących instytucję procesowo-materialną stwierdzenia nieważności decyzji. Postępowanie to jest jednym z trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych. W orzecznictwie i doktrynie podnosi się, że stanowi ono wyjątek od uregulowanej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych w czasie. Zgodnie z tą zasadą decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne, w związku z tym uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Konsekwencją zasady trwałości decyzji ostatecznych jest fakt, iż decyzja administracyjna pomimo, że jest dotknięta jedną z wad wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a., funkcjonuje w obrocie

prawnym, wywołuje skutki prawne i korzysta z domniemania ważności do momentu stwierdzenia jej nieważności przez organ administracyjny.

W postępowaniu prowadzonym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej organ bada wyłącznie, czy decyzja administracyjna w dacie jej podjęcia była dotknięta jedną z kwalifikowanych wad wymienionych enumeratywnie w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a.

Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją procesową służącą eliminacji z obrotu prawnego aktów administracyjnych dotkniętych jedną z kwalifikowanych wad z art. 156 § 1 k.p.a., dopuszczalne jest ono więc jedynie w przypadku stwierdzenia wyjątkowo ciężkiego naruszenia prawa.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera legalnej definicji "rażącego naruszenia prawa", chociaż jest to jedna z przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji, wymieniona w powołanym art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Treść pojęcia "rażące naruszenie prawa" ukształtowana została przez orzecznictwo i doktrynę. W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wtedy, gdy treść decyzji jest jednoznacznie sprzeczna z treścią określonego przepisu prawa i gdy rodzaj tego naruszenia powoduje, iż decyzja taka nie może być akceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organy praworządne państwa (zobacz: B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz", Wyd. C.H. BECK, Warszawa 2006 str. 743).

W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy naruszenie prawa jest oczywiste, co oznacza, iż istnieje sprzeczność między treścią rozstrzygnięcia a przepisem stanowiącym jego podstawę prawną, czyli decyzja wydana została wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionym w powyższym przepisie, wbrew przesłankom określonym w przepisie, gdy naruszony przepis może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, nie wymaga wykładni, nie jest ocenny (treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu poprzez proste ich zestawienie z sobą) oraz gdy skutki wywołane przez decyzję (dla strony oraz społeczne, gospodarcze), nie są możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (wystąpienie tych skutków powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządne państwa). Jeżeli przepis prawa dopuszcza rozbieżną interpretację, mniej lub bardziej uzasadnioną, to wybór jednej z takich interpretacji, nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa. Zarzut rażącego naruszenia prawa musi wynikać z

przesłanek nie budzących wątpliwości. Tam natomiast, gdzie zastosowanie przepisu prawa wymaga jego interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa.

W kontekście uwag poczynionych powyżej wskazać należy, że wbrew stanowisku organów nadzoru budowlanego orzekających w tej sprawie kwestia dopuszczalności stosowania procedury określonej w art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w sytuacji nie funkcjonowania w obrocie prawnym zatwierdzonego projektu budowlanego nie jest jednoznaczna.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w sprawie II OSK 2286/12 stwierdził „Zauważyć trzeba, iż przepisy Prawa budowlanego nie odnoszą się wprost do sytuacji, gdy po wykonaniu obiektu budowlanego (zakończeniu robót budowlanych) na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, stwierdzono nieważność tej decyzji lub ją uchylono. Przepis art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego odnosi się jedynie do sytuacji, gdy po unieważnieniu pozwolenia na budowę, ma nastąpić rozpoczęcie albo wznowienie budowy. Z kolei przepis art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego odsyła do odpowiedniego stosowania art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 Prawa budowlanego, jeżeli roboty budowlane zostały wykonane (ukończone) w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego. Nie ma, więc unormowania, które wprost odnosiliby się do sytuacji, gdy usunięto z obrotu prawnego pozwolenie na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego po zakończeniu budowy. W każdym razie nie można rozumieć przepisu art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego w ten sposób, że wyłącza on stosowanie przez organ nadzoru budowlanego innych rozstrzygnięć niż wymienione w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 Prawa budowlanego. Należy przyjąć, że art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego nie stanowi przeszkody, aby doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem polegało na przedłożeniu dodatkowego projektu budowlanego, jego ocenie i ewentualnym zatwierdzeniu. Doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem może polegać również na tym, że po zakończeniu budowy, jeżeli wyeliminowano pozwolenie na budowę i zatwierdzony projekt budowlany, to sporządzony zostanie projekt budowlany zamienny z uwzględnieniem wykonanych robót budowlanych. Chodzi, bowiem o to, że po zakończeniu budowy, właściciel obiektu budowlanego lub jego zarządca ma obowiązek przechowywać dokumentację obiektu, która obejmuje pozwolenie na budowę wraz z projektem budowlanym. W sytuacji zaś, gdy stwierdzono nieważność pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu

budowlanego, czy też je uchylono, po wykonaniu obiektu budowlanego (zakończeniu robót budowlanych), powstaje stan, w którym wykonane roboty budowlane w całości lub w części nie mają oparcia w legalnie istniejącej dokumentacji. Taka sytuacja oznacza zaś, że może być stosowany odpowiednio przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, który pozwala, po nałożeniu obowiązku sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, dokonanie następnie ustaleń, ocen i rozstrzygnięć, o których mowa w art. 51 ust. 4 i 6 Prawa budowlanego. To, czy będzie miał odpowiednie zastosowanie art. 51 ust. 1 pkt 3, czy art. 51 ust. 1 pkt 1 lub 2 Prawa budowlanego, zależy od okoliczności rozpoznawanej sprawy. Powyższe stanowisko w przeważającej części, zostało zaprezentowane we wcześniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok z dnia 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 687/12 - orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl), zaś Sąd kasacyjny rozpoznający niniejszą sprawę w pełni je podziela.”

Orzeczenie to znalazło akceptację części piśmiennictwa (glosa Alicji Filipowicz-Plucińskiej).

Przytoczony wyżej pogląd został wyrażony na tle nieco innego stanu faktycznego jednak przedstawia stanowisko natury ogólnej. Z orzeczenia tego wynika, że możliwe jest prowadzenie legalizacji samowoli budowlanej w oparciu o art. 51 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego w sytuacji, gdy zrealizowane roboty budowlane nie mogą być odniesione do żadnego funkcjonującego w obrocie prawnym zatwierdzonego projektu budowlanego. Jednakże legalizacja tych robót musi prowadzić między innymi do wytworzenia odpowiedniej dokumentacji projektowej.

W tej sytuacji nie można uznać, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie przez organy nadzoru budowlanego art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego nie stanowiło oczywistego naruszenia tego przepisu.

Skoro przepisy prawa powodują rozbieżną wykładnię, mniej lub bardziej uzasadnioną, zatem fakt wyboru jednej z tych interpretacji przez organ, nie może być oceniany jako rażące naruszenie prawa (zobacz.m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2008 r., w spr. II OSK 383/07 i z dnia 30 maja 2008 r., w spr. II OSK 404/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r., w spr. VII SA/Wa 485/08).

Mając zatem powyższe okoliczności na uwadze Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 135 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginalne właściwe podpisy
Stary /
Magdalena Saneczka