



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

|                |   |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj (spr.)                 |
| Sędziowie      | Sędzia NSA Stefan Kłosowski,<br>Sędzia WSA Maria Mysiak |

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 18 maja 2017 r.

sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rybniku

na postanowienie Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie

z dnia 9 listopada 2016 r. nr WOA.7722.87.2014.IW

w przedmiocie zawieszenia postępowania

- I. uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodzkim Szczecin z dnia 26 września 2016 r. znak ROP.5142.49.6213.2014-2016.LM,
- II. zasądza od Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie na rzecz skarżącego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rybniku kwotę 100 (sto) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwy/wę podpis/  
za zgodności z oryginałem  
ST. SEKRETARY SĄDOWY

Wojciech Ziemann

### Uzasadnienie

1. Postanowieniem z dnia 26 września 2016 r. Nr ROP 5142.49.6213.2014-2016.LM Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodzkim Szczecin na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 i art. 101 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz.23 z późn. zm.) zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wykonanych robót budowlanych, związanych z budową stacji bazowej telefonii komórkowej na nieruchomości przy ul. Batalionów Chłopskich 79 w Szczecinie, do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ.

W uzasadnieniu postanowienia Organ I instancji wskazał, że decyzją z dnia 13 stycznia 2016 r., na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, nakazał inwestorowi - P4 Sp. z o.o. przedłożenie w terminie do dnia 18 marca 2016 r. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzją z dnia 22 lutego 2016 r. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie, na skutek odwołania Inwestora, uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej terminu wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem i orzekł wykonanie tego obowiązku w terminie do dnia 30 kwietnia 2016 r. Pozostałą część decyzji utrzymał w mocy. Na powyższą P4 Sp. z o.o. w dniu wystąpiła ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. W toku postępowania Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, a następnie w dniu 1 lipca 2016 r. wydał wyrok oddalający skargę P4 Sp. z o.o. Wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną. W dniu 20 września 2016 r. wpłynęło pismo P4 Sp. z o.o. z informacją o wystąpieniu do Prezydenta Miasta Szczecin z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego i z prośbą o zawieszenie prowadzonego postępowania.

Zdaniem Organu I instancji, rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez Prezydenta Miasta Szczecin jest niezbędne do rozpatrzenia sprawy w przedmiotowym postępowaniu.

2. Na powyższe postanowienie zażalenie wnieśli: Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rybniku oraz Leszek Ligaj, Marcin Swat, Romana Deutry, Tadeusz Nowacki zarzucając postanowieniu naruszenie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. w związku z:

- art. 6 K.p.a. w związku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP poprzez zawieszenie bliżej nieokreślonego postępowania, którego ustawa Prawo budowlane nie przewiduje,
- art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane poprzez przyjęcie, iż termin określony w decyzji nie wywołuje żadnych skutków prawnych albowiem jego upływ i niewykonanie obowiązku nie rodzi skutków, o których mowa w art. 51 ust. 3 pkt 2 ustawy, i pomimo to, że inwestor miał kilka lat na uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- art. 7, 8, 9, 77, 107 § 3 K.p.a. poprzez niewyjaśnienie w sposób niebudzący wątpliwości, że nieprzedłożenie w terminie decyzji, i to w sytuacji użytkowania obiektu budowlanego, nie wywołuje skutków prawnych.

3. Postanowieniem z dnia 9 listopada 2016 r. Nr WOA.7722.87.2014.IW Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 i art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) oraz art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), po rozpatrzeniu zażaleń, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Uzasadniając rozstrzygnięcie Organ II instancji wskazał, że zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a., organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Zdaniem Organu odwoławczego, rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji w prowadzonym przez Organ I instancji postępowaniu administracyjnym, mającym na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem robót budowlanych, wykonanych na dachu budynku Poczty Polskiej przy ul. Batalionów Chłopskich 79 w Szczecinie, zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie ww. wniosku P4 Sp. z o.o.

Odnosząc się do zarzutu Skarżących, dotyczącego niewykonania obowiązku, nałożonego w decyzji wydanej w trybie art. 51 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego, pomimo upływu określonego w niej terminu, Organ odwoławczy wyjaśnił, że termin określony w takiej decyzji ma charakter procesowy, co oznacza, że może być przedłużany, a jego upływ nie powoduje, że wygasa obowiązek inwestora do wykonania nałożonych przez organ nadzoru budowlanego czynności. W przypadku niewykonania obowiązku nałożonego decyzją na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2, ustawa Prawo budowlane

przewiduje wydanie decyzji z art. 51 ust. 3 pkt 2. Przepis ten nie wiąże w sposób jednoznaczny, wyraźny nakazu wydania przez organ decyzji z art. 51 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane z samym niedochowaniem terminu. Stanowi, że w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, a nie, że jeżeli inwestor nie wykona obowiązku w terminie określonym w decyzji wydanej w trybie ust. 1 pkt 2. Skoro, w przedmiotowej sprawie, Inwestor wystąpił do innego organu z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, zanim Organ I instancji wydał decyzję w oparciu o art. 51 ust. 3 pkt 2, to zawieszenie postępowania w przedmiotowej sprawie jest uzasadnione.

4. Na postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rybniku zarzucając mu naruszenie

- art. 6 K.p.a. poprzez wydanie postanowienia bez podstawy prawnej w osnowie albowiem obowiązujące prawo nie przewiduje możliwości zawieszenia postępowania po upływie ustawowego tym bardziej, że wypacza to sens i logikę literalnego brzmienia art. 51 ust 1 pkt 2 oraz 51 ust 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane,
- art. 51 ust 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane poprzez irracjonalne i nielogiczne przyjęcie, że przepis ten nie jest powiązany z upływem terminu, co wprost neguje literalne brzmienie art. 51 ust 3 ustawy Prawo budowlane.
- art. 51 ust 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane poprzez odmowę podporządkowania się woli ustawodawcy, który wprost wskazał, że termin określone w decyzji jest jej obligatoryjną częścią.

Zdaniem Skarżącego, literalne i logiczne brzmienie przepisów art. 51 ust 1 pkt 2 oraz 51 ust 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nie postawi żadnych wątpliwości interpretacyjnych, albowiem po upływie ustawowego terminu Organ ma obligatoryjny obowiązek podjęcia działań tylko tych, o których mowa w ustawie tym bardziej, że Inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji o innych parametrach technicznych, czyli niezwiązanej z niniejszą sprawą.

W zaistniałej sytuacji WSA winien dokonać kontroli decyzji, w której nie podano przepisu prawa materialnego z którego wprost wynika, że po upływie terminu określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 51 ust 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w przypadku niewykonania obowiązku organ może podjąć inne rozstrzygnięcie.

5. W odpowiedzi na skargę Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie wniósł o jej oddalenie.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje :**  
Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

6. Kontrola sądu administracyjnego zaskarżonego postanowienia sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W razie stwierdzenia istotnych uchybień sąd administracyjny jest upoważniony do uchylenia bądź stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji lub aktu.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie było postanowienie Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie z dnia 9 listopada 2016 r. utrzymujące w mocy postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodzkim Szczecin z dnia 26 września 2016 r. zawieszające postępowanie administracyjne w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej na nieruchomości przy ul. Batalionów Chłopskich 79 w Szczecinie, do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, to jest wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej polegającej na montażu masztu o wysokości 12-13 m wraz z niezbędnymi konstrukcjami wsporczymi do mocowania anten wraz z instalacją radiokomunikacyjną na dachu budynku.

W ramach tak przeprowadzonej kontroli Sąd stwierdził, że zaskarżone postanowienie, jak i postanowienie Organu I instancji naruszają przepisy prawa w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

7. Jak wynika z akt Organu I instancji decyzją z dnia 13 stycznia 2016 r. nałożył na inwestora P4 Spółkę z o.o. w Warszawie obowiązek wykonania określonej czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych związanych z budową stacji bazowej telefonii komórkowej do stanu zgodnego z prawem, polegającej na przedłożeniu w terminie do dnia 18 marca 2016 r. decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie ostateczną decyzją z dnia 22 lutego 2016 r. zmienił termin wykonania tego

obowiązku w terminie do dnia 30 kwietnia 2016 r., pozostałą część decyzji utrzymując w mocy.

Podstawę materialnoprawną powołanych decyzji obu instancji stanowił art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), w myśl którego przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, właściwy organ w drodze decyzji nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

Przedmiotowe postanowienia zostały wydane na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. w ramach procedury przewidzianej w art. 50-51 Prawa budowlanego umożliwiającej Inwestorowi zalegalizowanie opisanej powyżej inwestycji.

Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a., organ administracji publicznej zawiesza postępowanie gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

8. Zdaniem Sądu, konieczność uzyskania przez Inwestora zgody na lokalizację inwestycji celu publicznego nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. - w postępowaniu naprawczym dotyczącym wykonanych robót budowlanych związanych z budową stacji bazowej telefonii komórkowej, prowadzonym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na podstawie art. 51 Prawa budowlanego.

Podkreślić należy, że postępowanie naprawcze uregulowane w Prawie budowlanym, jest dwuetapowe, i najpierw organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora określone obowiązki, zakreślając mu termin do ich wykonania, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 lub 3, po czym sprawdza, czy te obowiązki zostały wykonane i w zależności od tego wydaje odpowiednią decyzję na podstawie art. 51 ust. 3 albo art. 51 ust. 4 lub ust. 5 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, po upływie terminu lub na wniosek inwestora, właściwy organ sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, i wydaje decyzję:

- 1) o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo
- 2) w przypadku niewykonania obowiązku - nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Z powyższego wynika wprost, że decyzja wydana w trybie art. 52 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane jest prawną konsekwencją decyzji nakładającej na stronę obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że decyzja wydana na podstawie art. 51 ust. 3 Prawa budowlanego nie jest decyzją uznaniową. Jeśli zatem inwestor nie wykona obowiązku nałożonego decyzją podjętą na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, to powinnością organu jest wydanie decyzji przewidzianej w art. 51 ust. 3 pkt 2 tej ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 16 lutego 2017 r. II SA/Op 537/16 LEX nr 2241818).

Rację ma zatem Skarżący, że logiczne i literalne brzmienie art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych, że po upływie wyznaczonego decyzją terminu organ nadzoru budowlanego zobligowany jest do podjęcia dalszych działań, określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane, które w ramach procedury naprawczej nie przewidują zawieszenia postępowania do czasu wykonania nałożonych decyzją obowiązków, niezbędnych do uzyskania stanu legalnego inwestycji.

Interpretacja tych przepisów przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia jest, zdaniem Sądu, błędna. Nie sposób zgodzić się z Organem II instancji, że możliwe było zawieszenie postępowania naprawczego do czasu uzyskania przez Inwestora decyzji lokalizacyjnej w sytuacji gdy jeszcze Organ I instancji nie rozstrzygnął sprawy w oparciu o art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Z powoływanych przepisów Prawa budowlanego jasno wynikają poszczególne etapy postępowania legalizacyjnego i czynności, które ma prawo i obowiązek podejmować organ nadzoru budowlanego podejmowane w ramach procedury legalizacyjnej, w celu jej zakończenia.

Ponadto podkreślenia wymaga, co wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych, że na podstawie art. 51 Prawa budowlanego organ nakłada poszczególne obowiązki na inwestora, określając termin ich wykonania, który to termin ma charakter wyłącznie procesowy (zob.m.in. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2113/10 - Lex nr 1123114). Ustawodawca nie określił zakresu i biegu tego terminu. Oznacza to, że określenie konkretnego terminu wykonania obowiązków pozostawił do decyzji organu nadzoru budowlanego. To organ, w celu zapewnienia realizacji obowiązków, określa termin w zależności od realiów konkretnej sprawy.

Skoro termin ten ma charakter procesowy to przyjmuje się, że jeśli zajdzie taka potrzeba, na wniosek strony termin ten może być przedłużony, aby umożliwić wykonanie nałożonych obowiązków, bądź przywrócony - stosownie do art. 58 k.p.a. Podkreślić jednak należy, że w tej sprawie wniosku Inwestora w sprawie przedłużenia bądź przywrócenia terminu brak, stąd przyjąć należy, iż termin do wykonania określonych obowiązków upłynął.

9. Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdził, że zawieszenie postępowania legalizacyjnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. do czasu uzyskania przez Inwestora decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, objętej procedurą legalizacji, było niezasadne.

10. W tych okolicznościach sprawy Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Organu I instancji (pkt I sentencji wyroku). Jednocześnie Sąd, na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zasądził zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarżącego (pkt II sentencji wyroku).



Na oryginale właściwyw podpis  
Teresa Zauerman