

**II OSK 1523/17 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2018-04-06
<b>Data wpływu</b>	2017-06-20
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>Sędziowie</b>	Andrzej Wawrzyniak /sprawozdawca/ Małgorzata Miron Paweł Miładowski /przewodniczący/
<b>Symbol z opisem</b>	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz
<b>Hasła tematyczne</b>	Budowlane prawo
<b>Sygn. powiązane</b>	VII SA/Wa 1306/16
<b>Skarżony organ</b>	Inspektor Nadzoru Budowlanego
<b>Treść wyniku</b>	Uchylono zaskarżony wyrok oraz decyzję organu II instancji
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2017 nr 0 poz 1369; art. 190, art. 141 § 4 oraz 3 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2016 nr 0 poz 290; art. 51; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity Dz.U. 2010 nr 213 poz 1397; § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Paweł Miładowski  
Sędziowie Sędzia NSA Małgorzata Miron Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.) Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Szpojankowski po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2018 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej O. w R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 1306/16 w sprawie ze skargi J. B. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] lipca 2013 r. nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji I. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję; II. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz O. w R. kwotę 600 (sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego; III. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz J. B. kwotę 460 (czterysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 22 września 2016 r. oddalił skargę J. B. (dalej również jako "skarżący") na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej również jako "GINB") z dnia [...] lipca 2013 r., w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Starosta Kłodzki decyzją z dnia [...] maja 2008 r. udzielił P. S.A., W. ul. P. pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej sieci P. w miejscowości N. przy ul. W. na terenie działki nr [...],[...], obręb [...].

W wyniku postępowania odwoławczego Wojewoda Dolnośląski decyzją z dnia [...] grudnia 2009 r. uchylił decyzję Starosty Kłodzkiego z dnia [...] maja 2008 r. o pozwoleniu na budowę w/w inwestycji.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kłodzku decyzją z dnia [...] lutego 2013 r. na podstawie art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania

administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 – dalej: k.p.a.) umorzył wszczęte postępowanie naprawcze, uznając, że roboty budowlane związane z budową w/w stacji bazowej telefonii komórkowej wykonano były poprawnie, a dalsze prowadzenie postępowania w tej sprawie było bezcelowe, bowiem nie było podstaw aby podjąć w nim decyzję mającą umocowanie w przepisach prawa materialnego, w szczególności w art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; dalej: prawo budowlane).

Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej również jako "DWINB") decyzją z dnia [...] kwietnia 2013 r. utrzymał w mocy powyższą decyzję.

Na wniosek J. B. wszczęte zostało postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w/w decyzji DWINB.

Po rozpoznaniu tego wniosku Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia [...] czerwca 2013 r. odmówił stwierdzenia nieważności powyższej decyzji, a następnie decyzją z dnia [...] lipca 2013 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy decyzję własną z dnia [...] czerwca 2013 r.

Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1970/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględnił skargę J. B. i uchylił decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [...] lipca 2013 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2013 r. sygn. akt VII SA/Wa 1970/13 i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, stwierdził, że w skargach kasacyjnych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i P. S.A. trafnie podniesiono, że w okolicznościach tej sprawy umorzeniu postępowania naprawczego nie można przypisać kwalifikowanej wady rażącego naruszenia prawa. NSA wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd I instancji będzie obowiązany ocenić, czy w zaskarżonej decyzji GINB prawidłowo i w sposób merytoryczny dokonał kontroli decyzji DWINB z dnia [...] kwietnia 2013 r., w szczególności czy nie zawiera ona kwalifikowanych wad, o jakich mowa w art. 156 § 1 k.p.a., a także pod kątem legalności inwestycji.

Ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaskarżonym wyrokiem oddalił skargę. Sąd zbadał czy przedmiotowa inwestycja jest zgodna z obowiązującymi przepisami i czy nie było podstaw do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie na podstawie art. 51 prawa budowlanego. Wobec niestwierdzenia przesłanek z art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa budowlanego, w ocenie Sądu I instancji, brak było podstaw do przeprowadzenia postępowania naprawczego, w związku z art. 51 ust. 7 prawa budowlanego. Ponadto z uwagi na fakt, iż pozwolenie na budowę zostało wyeliminowane z obrotu prawnego brak było podstaw do wdrożenia procedury określonej w art. 51 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego, ponieważ procedura ta jest stosowana w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, a taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie. Zdaniem Sądu, wobec braku przesłanek do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia na podstawie art. 51 prawa budowlanego, umorzenie postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość uznać należało za dopuszczalne.

Skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie P. z siedzibą w R., reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania WSA w

Warszawie, a także zasądzenia kosztów postępowania. Wyrokowi z dnia 22 września 2016 r. zarzucono naruszenie:

1) art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718; dalej p.p.s.a.) poprzez nie dokonanie oceny zgodności inwestycji z przepisami prawa materialnego w tym z art. 32 ust 1 pkt 1 oraz 35 ust 1 pkt 1 prawa budowlanego wraz z przepisami odrębnymi;

2) art. 141 § 4 oraz 3 § 1 p.p.s.a. w związku art. 2 Konstytucji RP poprzez lakoniczne stwierdzenie, że inwestycja jest zgodna z przepisami bez wskazania jakimi, nie wyjaśnienie dlaczego zdaniem Sądu inwestor nie zrealizował inwestycji niezgodnie z pozwoleniem na budowę (decyzja nie miała charakteru ostateczności) oraz z jakich powodów nie musi już ponownie uzyskać decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;

3) § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.) w powiązaniu z art. 32 ust 1 pkt 1 prawa budowlanego w zw. z art. 2 w zw. z art. 79 ust 1 Konstytucji poprzez nie wskazanie, które przepisy organ analizował, a Sąd kontrolował;

4) art. 50 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w powiązaniu z art. 35 ust 1 pkt 1 prawa budowlanego związku z art. 174 pkt. 1 p.p.s.a. poprzez zaniechanie dokonania oceny zgodności inwestycji z decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego lub miejscowym planem zagospodarowania terenu.

W piśmie z dnia [...] marca 2018 r. Prezes Zarządu skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia Z. G. rozwinął uzasadnienie podstaw kasacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone każdorazowo wskazanymi w skardze kasacyjnej podstawami, którymi – zgodnie z art. 174 p.p.s.a. – może być: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich, ani w inny sposób korygować.

Rozpoznając w tak zakreślonych granicach skargę kasacyjną wniesioną w tej sprawie należy stwierdzić, iż została ona oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2016 r., II OSK 1726/14, wiążącego zgodnie z art.

153 p.p.s.a. zarówno Sąd I instancji, jak i Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący obecnie tę sprawę. W motywach tego wyroku wskazano, że nieuprawnionym było stwierdzenie, że w rozpatrywanej sprawie doszło do oczywistego naruszenia prawa w związku z zastosowaniem art. 105 § 1 k.p.a. Wyklucza to zatem możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z tej tylko przyczyny, że umorzenie postępowania naprawczego rażąco narusza prawo. Nie oznacza to jednak, że decyzji o umorzeniu postępowania naprawczego nie można poddać kontroli w postępowaniu nieważnościowym, w tym w oparciu o przesłankę rażącego naruszenia prawa. NSA podkreślił, że takie umorzenie może zapaść w wyniku prawidłowego przeprowadzenia postępowania naprawczego, które niezależnie od zawartych w nim norm prawnych kładzie nacisk na "uzyskanie stanu zgodnego z prawem". Wymaga to zatem skontrolowania w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego przez organ nadzoru budowlanego, czy przedmiotowa inwestycja jest zgodna z obowiązującymi przepisami. Tylko owa zgodność z obowiązującymi normami mogła stanowić podstawę do zakończenia postępowania naprawczego. Dlatego zobowiązano Sąd I instancji aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy ocenił, czy w zaskarżonej decyzji GINB prawidłowo i w sposób merytoryczny dokonał kontroli decyzji DWINB z dnia [...] kwietnia 2013 r., w szczególności czy nie zawiera ona kwalifikowanych wad, o jakich mowa w art. 156 § 1 k.p.a., a także pod kątem legalności inwestycji.

Ponownie rozpatrując sprawę Sąd I instancji dokonał oceny decyzji DWINB z dnia [...] kwietnia 2013 r. i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji jedynie w zakresie wykonania przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej pod względem technicznym. Tymczasem – stosownie do wyroku NSA z dnia 10 marca 2016 r., II OSK 1726/14 – winien był dokonać tej oceny nie tylko pod względem technicznym, ale czy przedmiotowa inwestycja jest zgodna z obowiązującymi przepisami, w tym w szczególności pod względem wymagań ochrony środowiska. W tej sytuacji uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 190 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2016 r., II OSK 1726/14, nie ograniczał bowiem kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji jedynie do kwestii technicznych, lecz nakazał jej dokonanie pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami, a więc w szerszym zakresie niż dokonany przez Sąd I instancji. W tym też zakresie – mając na uwadze treść wyroku NSA z dnia 10 marca 2016 r., II OSK 1726/14 – Sąd Wojewódzki nie wyjaśnił należycie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, co sprawia, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. również ma usprawiedliwione podstawy.

W tym stanie rzeczy przedwczesne byłoby ustosunkowywanie się do zarzutów naruszenia § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w powiązaniu z art. 32 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego w zw. z art. 2 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w powiązaniu z art. 35 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego w zw. z art. 174 pkt 1 p.p.s.a., bowiem na tym etapie postępowania nie można przesądzać, które konkretnie przepisy mogły zostać naruszone.

Biorąc pod uwagę, że tak ograniczony zakres dokonanej przez Sąd I instancji kontroli decyzji DWINB z dnia [...] kwietnia 2013 r. wiązał się z tym, że decyzja ta w istocie również ograniczała swoje ustalenia do względów technicznych i przed uznaniem, że w sprawie nie ma podstaw do podejmowania jakichkolwiek czynności czy robót budowlanych w celu doprowadzenia przedmiotowej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, nie wyjaśniała wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności, uznać trzeba, że decyzja ta również została podjęta z naruszeniem prawa.

Mając na względzie przedstawione wyżej okoliczności rozpatrywanej sprawy należy dojść do wniosku, że jej istota jest dostatecznie wyjaśniona.

---

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) oraz art. 203 pkt 1 i art. 200 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.

Ponownie rozpatrując sprawę organ administracji zobowiązany jest uwzględnić powyższe uwagi i zastosować się do nich.