

**II OSK 1875/16 - Wyrok**

|                          |                                                                                                                              |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Data orzeczenia</b>   | 2018-06-22                                                                                                                   |
| <b>Data wpływu</b>       | 2016-08-01                                                                                                                   |
| <b>Sąd</b>               | Naczelny Sąd Administracyjny                                                                                                 |
| <b>Sędziowie</b>         | Barbara Adamiak /sprawozdawca/<br>Izabela Bąk-Marciniak<br>Roman Ciągiewicz /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 557/15                                                                                                             |
| <b>Skarżony organ</b>    | Inspektor Nadzoru Budowlanego                                                                                                |
| <b>Treść wyniku</b>      | Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny                  |
| <b>Powołane przepisy</b> | Dz.U. 2017 nr 0 poz 1332; art. 30 ust. 1, art. 50 ust. 1 pkt 3; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - tekst jedn.  |

**Sentencja**

Dnia 22 czerwca 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Roman Ciągiewicz Sędziowie sędzia NSA Barbara Adamiak (spr.) sędzia del. WSA Izabela Bąk - Marciniak Protokolant sekretarz sądowy Anna Dziosa-Płudowska po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2018 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia [...] z/s w R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 557/15 w sprawie ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia [...] z/s w R. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] stycznia 2015 r. znak: [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania; 2. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia [...] z/s w R. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 557/15 oddalił skargę Ogólnopolskiego Stowarzyszenia [...] z/s w R. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] stycznia 2015 r. znak: [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z [...] stycznia 2015 r. znak: [...] utrzymał w mocy decyzję własną z [...] grudnia 2014 r. znak: [...] odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] września 2014 r. nr [...] odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [...] września 2014 r. utrzymującej w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy z dnia [...] października 2013 r. umarzającą postępowanie w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej [...] na dachu budynku przy ul. [...] w W.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, zarówno w zakresie ustalonego stanu faktycznego jak również zastosowanych przepisów prawa. Zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane w

nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego, jakim jest postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Celem tego postępowania jest zbadanie, czy zaskarżona decyzja dotknięta jest którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa, tak zwanych wad kwalifikowanych. Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji administracyjnych wyrażonej w art. 16 § 1 kpa, i nie może stanowić trybu konkurencyjnego w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, w którym ponownie byłaby badana sprawa od strony faktycznej. Dlatego też w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie mogą być korygowane nieprawidłowości w zakresie postępowania dowodowego, organ orzeka jako organ kasacyjny, w oparciu o zgromadzony – zamknięty – materiał dowodowy, i obowiązujący wówczas stan prawny. Przedmiotem tego postępowania jest wyłącznie ocena, czy kontrolowana decyzja dotknięta jest jedną z wad enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy decyzja ta dotknięta jest - w sposób niewątpliwy - przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Istota nadzwyczajnego trybu wzruszania decyzji, o którym mowa w art. 156 kpa, wyraża się bowiem w tym, iż celem tego postępowania nie może być ponowne rozpoznawanie sprawy tak jak w postępowaniu zwykłym. Postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji ma na celu wyjaśnienie kwalifikowanej niezgodności z prawem obowiązującym w dacie jej wydania, a nie ponowne rozpoznanie sprawy co do istoty. Zatem zakres tego postępowania jest ograniczony do badania przesłanek nieważnościowych, a więc do weryfikacji samej decyzji z wyłączeniem możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, której ta decyzja dotyczy. W kontekście wyrażonej w art. 16 kpa zasady trwałości decyzji administracyjnej podkreślić należy, że stwierdzenie nieważności decyzji, jakkolwiek jest aktem dopuszczalnym przez ustawodawcę, to jednak o charakterze wyjątkowym, co uzasadnia ścisłą interpretację przesłanek (podstaw) stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 kpa. Organ prowadzący postępowanie w sprawie nieważności decyzji nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia jej co do meritum. Sankcji nieważności nie można wyprowadzić z odmiennej oceny mocy dowodowej, na której organy orzekające w sprawie oparły ustalenia stanu faktycznego. W kpa mowa jest zarówno o "naruszeniu prawa", jak również o "rażącym naruszeniu prawa". Przyjmuje się, że "naruszenie prawa" może polegać na błędnej wykładni lub niewłaściwym stosowaniu prawa, i nie każde "naruszenie prawa" wywołuje skutki prawne. Skoro zaś "rażące naruszenie prawa", o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, jest kwalifikowaną formą "naruszenia prawa", to nie można go utożsamiać z każdym "naruszeniem prawa". Sąd I instancji podzielił stanowisko organu, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do kwestionowania dokonanych ustaleń faktycznych, a w szczególności zgodności wykonanej inwestycji z dokonany zgłoszeniem. Słusznie również organ uznał, że z kolejnych sprawozdań pomiarów pól elektromagnetycznych nie wynika, że w miejscach dostępnych dla ludności występują natężenia pola elektromagnetycznego przekraczające wartości określone w przepisach. Z akt sprawy wynika, że sporne roboty budowlane wykonane zostały na podstawie zgłoszenia inwestora – [...] Sp. z o.o. z dnia 5 czerwca 2002 r. wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu. Niewniesienie sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w terminie określonym w art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, czyli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia oznacza w praktyce udzielenie zgody na realizację zamierzeń inwestycyjnych określonych w zgłoszeniu, i jest to również forma rozstrzygnięcia przez organ sprawy co do istoty, ponieważ kończy to sprawę w danej instancji (art. 104 kpa), która jednakże w świetle art. 156 kpa, nie może być poddana weryfikacji w trybie nadzoru.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, iż kontrolowana w trybie stwierdzenia nieważności decyzja – o utrzymaniu w mocy decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] września 2014 r. utrzymującej w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy z dnia [...]

października 2013 r. umarżającą postępowanie administracyjne prowadzone w ramach nadzoru budowlanego w sprawie dotyczącej stacji bazowej telefonii komórkowej na dachu budynku przy ul. [...] w W. - nie wypełniała żadnej z przesłanek określonych przepisem art. 156 kpa, stąd też brak było podstaw do stwierdzenia jej nieważności.

Zdaniem Sądu postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone wnikliwie, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oceniony został właściwie, a mające zastosowanie w sprawie przepisy zostały prawidłowo zinterpretowane. Sąd nie doszukał się naruszeń przepisów prawa materialnego czy procesowego, w tym wskazanych w skardze, które miałyby jakikolwiek wpływ na wynik sprawy, a zatem skutkowałyby koniecznością uchylenia zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na podstawie art. art. 151 ustawy -Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie [...] z siedzibą w R. wniosło skargę kasacyjną zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciło naruszenie przepisów prawa, tj.

1. art. 141 § 4 oraz 3 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) przez wydanie orzeczenia w sposób nie możliwy do odkodowania motywów jego rozstrzygnięcia z uwagi na brak określenia przedmiotu sporu, brak oceny zgodności inwestycji z przepisami ochrony środowiska, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu. Ponadto wadliwe przyjęcie, że dokonane zgłoszenie nie podlega ocenie przez organ nadzoru budowlanego a tym samym organ je przyjmujący jest poza jakąkolwiek kontrolą, co jest sprzeczne z jednolitym orzecznictwem NSA. Ponadto w jakiegokolwiek sposób nie udowodniono, że inwestycja zgłoszona odpowiada tej istniejącej w dniu wydania decyzji przez organ nadzoru budowlanego i to w sytuacji, w której w roku 2002 nikt jeszcze nie znał pasma LTE.

2. art. 3 pkt 1 lit b w powiązaniu z art. 3 pkt 3 oraz 3 pkt 9 ustawy prawo budowlane w związku z art. 174 pkt. 1 p.p.s.a. przez nie dokonanie ich jakiegokolwiek analizy w sytuacji, w której inwestycja może być tylko i wyłącznie zaliczona do obiektu budowlanego (budowli), jako całość techniczno-użytkową,

3. art.. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przez ich pominięcie w sytuacji, w której miały one zastosowanie w niniejszej sprawie albowiem inwestycja wymagała uzyskania przez inwestora decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w celu doprowadzenie jej do zgodności z przepisami,

4. art. 7, 8, 9, 77 § 1, art. 107 § 3 w związku z art. 105 § 1 kpa w związku z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. przez przyjęcie, iż budowa stacji bazowej telefonii komórkowej bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga w przypadku jej legalizacji przeprowadzenia postępowania legalizacyjnego o charakterze merytorycznym mającego charakter sprawy administracyjnej.

Wskazując na powyższe zarzuty wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Ponadto wniosło o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według czterokrotności stawki wynikającej z norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz.U. z dnia 2017 r., poz. 1369 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych zarzutach, w tym w szczególności zarzucie naruszenia art. 141 § 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zasadnicza część uzasadnienia dotyczy przedstawienia ogólnie konstrukcji prawnej postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z pominięciem istoty rozpoznanej sprawy sądowoadministracyjnej. Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest ustalenie czy decyzja rozstrzygająca sprawę merytorycznie lub niemerytorycznie nie została dotknięta ciężkim, kwalifikowanym naruszeniem prawa wyliczonym enumeratywnie w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W sprawie przedmiotem żądania stwierdzenia nieważności decyzji była decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [...] stycznia 2015 r. znak: [...] utrzymująca w mocy własną decyzję z [...] grudnia 2014 r. znak: [...] odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [...] września 2014 r. nr [...] utrzymującej w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy w Warszawie z [...] października 2013 r. umarzająca postępowanie w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej [...] na dachu budynku przy ul. [...] w W. Sąd obowiązany był do oceny zgodności z prawem decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 30 ust. 1 i art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Rażącem naruszeniem prawa jest wydanie decyzji na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego gdy przepisy materialnego prawa administracyjnego dają podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie można podzielić stanowiska wyrażoną co do stosowania art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, według którego brak zgłoszenia sprzeciwu kończy sprawę, która nie może być poddana weryfikacji w trybie nadzoru. Stanowisko to jest sprzeczne z regulacją art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

Zasadnie w skardze kasacyjnej zarzucono, że ogólnikowość uzasadnienia nie pozwoliła na wywiedzenie zarzutów kasacyjnych.

W tym stanie rzeczy, skoro zarzut naruszenia art. 141 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zasadny, na mocy art. 185 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

Na podstawie art. 203 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego.