

Jakie przesłanki zawieszenia postępowania

Gabriela Izworska, [prawnik Kraków](#), Rödl & Partner

Przez zagadnienie wstępne, stanowiące jedną z przesłanek zawieszenia postępowania administracyjnego, rozumie się zagadnienie prawne o charakterze materialnym, które wyłoniło się w toku postępowania w sprawie administracyjnej i do którego rozstrzygnięcia nie jest właściwy organ prowadzący postępowanie, ale inny organ lub sąd i rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest koniecznym warunkiem wydania decyzji przez organ administracji.

Tak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 lutego 2017 r., II OSK 1364/15. Postanowieniem z 2014 r. wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (WINB) po rozpoznaniu zażalenia H. i J. B. uchylił postanowienie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (PINB) o zawieszeniu postępowania administracyjnego w sprawie budynku hali produkcyjnej do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, tj. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez właściwego wójta. W uzasadnieniu organ wskazał, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska poinformował, że podczas przeprowadzonej kontroli nie przedstawiono żadnych dokumentów legalizujących użytkowanie budynku. J. R. zwrócił się do PINB o możliwość zalegalizowania budynku hali produkcyjnej, a po miesiącu H. i J. B. zwrócili się o przeprowadzenie kontroli. W jej wyniku ustalono, że działka stanowi własność J. R. Po przeprowadzonej kontroli H. B. i J. B. poinformowali, iż na terenie działki w dalszym ciągu prowadzone są roboty budowlane. W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego PINB ustalił, że J. R. złożył do urzędu gminy wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczące legalizacji inwestycji oraz wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Uwzględniając to PINB postanowieniem z listopada 2011 r. orzekł o zawieszeniu z urzędu postępowania administracyjnego do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego. Postanowienie to zostało uchylone postanowieniem wydanym przez WINB, które z kolei zostało uchylone wyrokiem WSA w Poznaniu.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy WINB stwierdził, że wobec utrzymania w mocy przez SKO decyzji wójta gminy o środowiskowych uwarunkowaniach, odpadła podstawa zawieszenia postępowania. Postanowienie to zaskarżył J. R., który to podniósł zarzut naruszenia przepisów k.p.a. Wskazał, że zaskarżone postanowienie jest przedwczesne, bowiem do zakończenia procedury legalizacyjnej oprócz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych niezbędna jest również decyzja o warunkach zabudowy.

Na podstawie przeprowadzonych ustaleń WSA w Poznaniu oddalił skargę wskazując, iż wyrokiem z lipca 2014 r. oddalona została skarga H. B. i J. B. na decyzję SKO w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W ocenie sądu oznacza to, że zagadnienie wstępne będące podstawą zawieszenia postępowania zostało ostatecznie rozstrzygnięte na drodze administracyjnej i sądowniczo-administracyjnej. Wobec tego sąd uznał, że konieczność uzyskania przez skarżącego decyzji o warunkach zabudowy nie oznacza, że na etapie postępowania przed organem II instancji mogła być zmieniona materialnoprawna podstawa zawieszenia postępowania prowadzonego przez organ I instancji.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku J. R. podniósł zarzut naruszenia przepisów k.p.a. i p.p.s.a. oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji.

Komentarz eksperta

Gabriela Izworska, [prawnik w krakowskim biurze Rödl & Partner](#)

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 97 § 1 enumeratywnie wymienia przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania przez organ administracyjny z urzędu. Zawieszenie postępowania powinno nastąpić m.in., gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. W przedmiotowej sprawie, mającej za przedmiot legalizację inwestycji, takim zagadnieniem było wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego jako organ odwoławczy ponownie rozpoznał kwestię zawieszenia postępowania z uwagi na uchylenie jego wcześniejszego postanowienia przez wojewódzki sąd administracyjny. WSA uchylając decyzję nakazał jednocześnie temu organowi ustalenie, czy postępowanie stanowiące zagadnienie wstępne zakończyło się ostateczną decyzją. WINB powziął informację, że decyzja stała się ostateczna w

administracyjnym toku instancji, w konsekwencji czego przyczyna zawieszenia postępowania odpadła. W rezultacie organ ten stwierdził brak podstaw do wydania postanowienia i uchylił postanowienie o zawieszeniu postępowania. Wobec odpadnięcia przyczyny zawieszenia nie zasła bowiem potrzeba orzekania na nowo co do istoty sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił podniesionej w skardze kasacyjnej argumentacji skarżącego, opartej na zarzucie przedwczesnego uchylenia postanowienia o zawieszeniu postępowania (skarżący wskazał na konieczność uprzedniego rozstrzygnięcia kolejnego zagadnienia wstępnego składającego się na proces inwestycyjny, a mianowicie wydania decyzji o warunkach zabudowy). NSA oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, słusznie przyjmując, że mimo tożsamej podstawy prawnej zawieszenia postępowania wynikającej z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. inna jest podstawa materialnoprawna, rozumiana jako konkretne zagadnienie prawne występujące w sprawie. Również WSA oddalając skargę na postanowienie WINB zwrócił uwagę, że orzeczenie co do obu kwestii (decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych oraz decyzji o warunkach zabudowy) następuje w sprawie na podstawie przepisów dwóch różnych ustaw. Sądy obu instancji wskazały, że podstawą rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym musi być ten sam przepis prawa materialnego, co przed sądem I instancji. W przeciwnym wypadku wydanie decyzji przy zmienionym przedmiocie postępowania naruszałoby zasadę dwuinstancyjności.

Zawieszenie postępowania nastąpiło z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i kwestia ta została rozpoznana na wszystkich etapach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Wystąpienie kolejnej przesłanki zawieszenia na etapie postępowania przed organem II instancji nie mogło skutkować zmianą materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. Wszczęte postępowanie przed właściwym organem o wydanie warunków zabudowy może stanowić natomiast ewentualną przesłankę dla nowego wniosku o zawieszenie postępowania.

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/310139998-Jakie-przeslanki-zawieszenia-postepowania.html>