ODPIS

Sygn. akt VII SA/Wa 2030/26

POSTANOWIENIE

Dnia 8 października 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Michał Podsiadło

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 9 października 2026 r.
wniosku o wstrzymanie wykonania aktu
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis
na decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego
z dnia 21 maja 2026 r. nr 531/2026
w przedmiocie uchylenia decyzji ostatecznej

postanawia:

odmówić wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W WARSZAWIE

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Specjalista
Katarzyna Ławnik

SPOST

Sygn. akt VII SA/Wa 2030/26

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis (dalej: „strona skarżąca") wniosło skargę na decyzję Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 21 maja 2026 r. nr 531/2026 w przedmiocie uchylenia decyzji ostatecznej dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych.

Wraz ze skargą strona skarżąca złożyła wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu ww. wniosku skarżąca wskazała, że w pełni podziela prezentowany w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym nie uznaje się zasadne zarzutów dotyczących nieodwracalności skutku prawnego spowodowanego zrealizowaniem inwestycji. Wykonanie obiektu budowlanego nie stanowi bowiem nieodwracalnego skutku prawnego, a jedynie skutek faktyczny. Jednak w niniejszej sprawie zrealizowanie projektu budowlanego, który zakłada i niejako legalizuje wykonane bez pozwolenia konserwatorskiego roboty budowlane może spowodować, że zostanie zniszczony zabytek poprzez uschnięcie zabytkowych drzew, które go tworzą - Leśny Park Miejski w Podkowie Leśnej jest zabytkiem, gdzie ochroną zabytkową jest objęta zieleń - złożona z elementów natury ożywionej i nieożywionej, jako kompozycji drzew, ukształtowanie terenu oraz wody - meandrującej rzeki Niwki i stawu (przepływowego) jako przykładu przedwojennej sztuki hydrologicznej zastosowanej dla wzbogacenia krajobrazu kulturowego.

Strona skarżąca stwierdziła, że występuje prawdopodobieństwo, że wskutek wadliwej realizacji inwestycji przestanie istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło (wpis do rejestru zabytków) oraz podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa (inwestor już wskutek samowolnych robót doprowadził do zniszczenia zabytku - zlikwidował naturalistyczny, przepływowy, retencyjny zbiornik wodny na rzece Niwce, a następnie usunie zabytkowe drzewa potrzebne mu do realizacji inwestycji - korekty kształtu stawu, a w przyszłości mogą uschnąć kolejne drzewa składające się na zabytek wskutek zmian stosunków wodnych na terenie parku jako efektu bezprawnej, samowolnej zmiany sposobu przebudowy stawu).

Zasadne jest przy tym wskazanie, że prawo właściciela do zabudowy własnej nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, dalej: „p.b."), zostaje ograniczone na rzecz dobra wyższego,

jakim jest dziedzictwo kulturowe, w tym jego materialne wytwory - zabytki nieruchome. Przy czym wolność tę należy postrzegać również jako element składowy (wycinek) konstytucyjnego prawa podmiotowego - prawa własności, gdyż zabudowa nieruchomości traktowana jest jako szczególny przykład "korzystania z rzeczy". Decyzja o wpisie do rejestru zabytków ma właśnie na celu niedopuszczenie do zniszczenia zabytków i w pełni odpowiada gwarancji konstytucyjnej udzielonej społeczeństwu co do tego, iż Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, zwłaszcza, że już w preambule Konstytucji RP zawarte jest zobowiązanie przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 494/05). Właściciel zabytku nieruchomego może go zatem użytkować i zagospodarować, ale wyłącznie w granicach określonych w ustawie o ochronie zabytków, a więc w taki sposób, aby nie zagrażało to jego wartości zabytkowej. Strefa dozwolonego "zachowania się" właściciela względem zabytku zostaje znacznie zawężona, względem prawa własności nieruchomości niebędących zabytkami.

W konsekwencji powyższego, nie bez przyczyny przyznaje się pierwszeństwo interesowi społecznemu, polegającemu na ochronie zabytku, która to ochrona tylko wyjątkowo może doznać ograniczenia. Interesem społecznym w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest zaś ochrona i zachowanie zabytków, stąd organy nie mogą kierować się wyłączne interesem właściciela zabytku. W interesie społecznym, biorąc pod uwagę ww. wytyczne, leży aby obiekt zabytkowy został zagospodarowany w sposób odpowiedni i przemyślany.

Wstrzymanie wykonania skarżonej decyzji leży w interesie społecznym ponieważ może się okazać, że na skutek podjętej aktualnie błędnej decyzji, zabytek dozna uszczerbku. Odpływ wody przy pomocy rurociągu okularowego, spowoduje obniżenie poziomu wód gruntowych, wysuszenie terenu zabytkowego parku i w konsekwencji dojdzie do „obumierania" zabytkowych drzew w niedalekiej przyszłości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm., dalej: „p.p.s.a.") sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub części zaskarżonego aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia skarżącemu znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia

skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

Celem instytucji wstrzymania wykonania aktu jest ukształtowanie stosunków do czasu rozpoznania skargi w zakresie zapobieżenia znacznej szkodzie lub trudnym do odwrócenia skutkom, a nie ocena legalności aktu. W związku z tym rozstrzygnięcie w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu nie jest uzależnione od zasadności samej skargi, a w szczególności nie zależy od dostrzeżenia przez sąd w decyzji wady w postaci naruszenia prawa. Rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji abstrahuje od ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej. Podejmowane jest bowiem na wstępnym etapie postępowania. Dlatego też merytoryczne zarzuty, jakie strona skarżąca kieruje pod adresem aktu, nie mogą wpływać na ocenę zasadności wniosku o wstrzymanie jego wykonania.

Warunkiem wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania aktu lub czynności jest wykazanie przez stronę we wniosku okoliczności uzasadniających możliwość wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Uzasadnienie wniosku powinno odnosić się do konkretnych zdarzeń świadczących o tym, że w stosunku do wnioskodawcy wstrzymanie wykonania aktu jest zasadne. Wniosek powinien zawierać spójną argumentację, popartą faktami oraz ewentualnie odnoszącymi się do nich dowodami, które uzasadniają wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu. Konieczne jest zatem wykazanie we wniosku szczegółowych przyczyn uzasadniających możliwość wystąpienia sytuacji, która spowoduje zajście choćby jednej z przesłanek wymienionych w art. 61 § 3 p.p.s.a. Argumentacja wniosku o wstrzymanie wykonania aktu musi w sposób przekonujący przedstawiać konkretne relacje między brakiem wstrzymania zaskarżonego aktu a wystąpieniem zagrożeń z art. 61 § 3 p.p.s.a.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę inwestor nabywa prawo zabudowy. Konstrukcja prawa zabudowy tak jak konstrukcja każdego prawa podmiotowego o charakterze wolnościowym ma służyć ochronie jednostki przed niedozwoloną ingerencją w sferę jej praw (W. Jakimowicz, Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy, Samorząd Terytorialny 2005, nr 6, s. 47). Prawo zabudowy, stanowiąc realizację konstytucyjnej zasady ochrony własności, podlega szczególnej ochronie. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie (tj. wprowadzone przez prawo budowlane ograniczenia praw rzeczowych właściciela gruntu) muszą być podyktowane koniecznością ochrony dóbr o szczególnym znaczeniu – np. bezpieczeństwa, zapewnienia odpowiednich warunków

zdrowotnych i higienicznych, ochrony środowiska. Powoduje to, iż w każdym przypadku zarówno sama ingerencja w omawiane prawo jak i zakres tej ingerencji musi być usprawiedliwiony dobrem ogółu (por. A. Skoczylas: Wstrzymanie przez sąd administracyjny wykonalności pozwolenia na budowę w świetle orzecznictwa NSA, w: Administracja, 2006 r., nr 2, s. 24-25). Podzielić należy pogląd, że jeżeli zgodnie z art. 28 p.b. wykonanie ostatecznej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę stanowi realizację prawa zabudowy (art. 4 tej ustawy) to wstrzymanie wykonania takiej decyzji musi być zawsze traktowane jako rozwiązanie wyjątkowe i może dotyczyć tylko tych przypadków, w których rzeczywiście zachodzi prawdopodobieństwo wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków (por. postanowienie NSA z 20 stycznia 2009 r., II OZ 1368/08).

Sam fakt wydania pozwolenia na budowę nie może stanowić przesłanki uzasadniającej wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Ze swej natury decyzje dotyczące pozwolenia na budowę zmieniają stan rzeczy i mogą spowodować powstanie trudnych do odwrócenia skutków. Nawet w przypadku wyroku uchylającego decyzję o pozwoleniu na budowę, w sytuacji gdy inwestycja jest poważnie zaawansowana lub ukończona, organ nadzoru budowlanego uprawniony będzie do wydawania szeregu nakazów mających na celu doprowadzenie zrealizowanych robót budowlanych do stanu zgodności z prawem, a wówczas to inwestora, a nie skarżącą obciążać będą dodatkowe koszty przy ewentualnym rozebraniu przedmiotowej inwestycji.

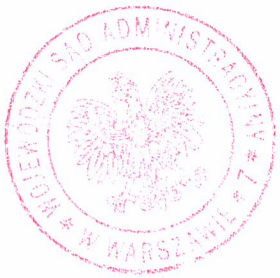
Odnosząc się do specjalnego charakteru wstrzymania wykonania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę wskazać należy na art. 35a p.b. Przewiduje on, że w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę wstrzymanie wykonania tej decyzji na wniosek skarżącego sąd może uzależnić od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji. W przypadku uznania skargi za słuszną w całości lub w części kaucja podlega zwrotowi. W przypadku oddalenia skargi kaucję przeznacza się na zaspokojenie roszczeń inwestora. Mimo że w niniejszej sprawie. Już sama możliwość uzależnienia wstrzymania wykonania decyzji od złożenia kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora potwierdza, że sąd rozpoznający wniosek musi ostrożnie wyważyć sprzeczne interesy inwestora i pozostałych stron postępowania. Wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę trzeba traktować w sposób wyjątkowy, a oceniając okoliczności powołane we wniosku o wstrzymanie wykonania takiej decyzji, należy pamiętać o tym, jakie konsekwencje wstrzymanie będzie miało dla

inwestora. Ponieważ budowa obiektu budowlanego jest zdarzeniem faktycznym, to jego odwrócenie zależy wyłącznie od możliwości technicznych i finansowych.

Przedmiotem niniejszej sprawy jest uchylenie własnej decyzji ostatecznej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodziskim oraz zatwierdzenie projektu zamiennego i udzielenie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, jednak powyższa argumentacja odnosząca się do problematyki wstrzymania wykonania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę pozostaje relewantna również w tym przypadku.

Odnośnie podnoszonych przez stronę skarżącą negatywnych skutków realizacji inwestycji mogących naruszać interes społeczny, Sąd wskazuje, że ewentualne ryzyko naruszenia interesu społecznego nie stanowi przesłanki wskazanej w art. 61 § 3 p.p.s.a. i nie może być brane pod uwagę przy rozpoznawaniu wniosku o wtrzymanie wykonania aktu. W świetle powyższego Sąd uznał, że skarżące Stowarzyszenie nie przedstawiło argumentów, które przemawiałyby za istnieniem okoliczności uzasadniających wstrzymanie wykonania wydanej w sprawie decyzji. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że rozpoznając wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji Sąd nie dokonuje oceny zasadności skargi, a kwestie związane z ewentualnym naruszeniem przepisów materialnych i procesowych (związanych m.in. z ochroną zabytków i środowiska naturalnego) będą oceniane przez Sąd przy merytorycznym rozpoznawaniu skargi.

W związku z powyższym Sąd na podstawie art. 61 § 3 i § 5 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Specjalista
Katarzyna Ławnik