



-ODPIS-

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

Warszawa, 25 marca 2020 r.

DPR.0253.13.2020

Naczelnny Sąd Administracyjny

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
VII Wydziału
ul. Pankiewicza 4
00-696 Warszawa**

Skarżący

kasacyjnie: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
reprezentowany przez
radcę prawnego Pawła Wójcika
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
ul. Krucza 38/42
00-926 Warszawa

Numer identyfikacyjny REGON Głównego
Urzędu Nadzoru Budowlanego: 010849220

Skarżący: Stowarzyszenie "Nad Piwonią"
- adres w aktach sprawy

sygn. akt VII SA/Wa 2362/19

SKARGA KASACYJNA

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2362/19, uchylającego postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 5 sierpnia 2019 r., znak: DON.7101.551.2016.SZG, w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania nieważnościowego.

Na podstawie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), działając w imieniu Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, którego pełnomocnictwo załączam, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2362/19, doręczony Skarżącemu kasacyjnie w dniu 26 lutego 2020 r. (dalej jako Wyrok).

Na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazanemu wyżej Wyrokowi zarzucam, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, naruszenie przepisów postępowania, tj.:

art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. i art. 31 k.p.a. w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.. poprzez błędne uznanie, że organ niewłaściwie zinterpretował wskazane przepisy, odmawiając wszczęcia postępowania nieważnościowego podczas gdy Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prawidłowo odmówił wszczęcia postępowania nieważnościowego wobec uprzedniego wyeliminowania z obrotu skarżonej decyzji w trybie postępowania wznowieniowego.

Wskazując na powyższą podstawę, wnoszę o:

1. uwzględnienie skargi kasacyjnej oraz na podstawie art. 185 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. zasądzenie na rzecz Skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Na podstawie art. 176 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zrzekam się rozprawy.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie skarżonym kasacyjnie Wyrokiem z 29 stycznia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2362/19, uchylił postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) z dnia 5 sierpnia 2019 r., znak: DON.7101.551.2016.SZG, w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania nieważnościowego.

GINB postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2019 r., znak: DON.7101.551.2016.SZG, DON/ORZ/7101/787/14 utrzymał w mocy postanowienie Lubelskiego WINB z dnia 24 kwietnia 2014 r., znak: ZOA-XV.7721.40.1.2012, odmawiające wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji PINB w Parczewie z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: PINB.7355/P/2/2012, zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej DMG Sp. z o.o. z siedzibą w Koczergach pozwolenia na wznowienie robót budowlanych przy budowie biogazowni na działkach nr 409 i 410 w miejscowości Koczergi, gm. Parczew. Podstawę przyjęcia ww. rozstrzygnięcia stanowił fakt, że w wyniku wznowienia postępowania decyzją z dnia 22 marca 2019 r., znak: ZOA-VIII.7721.23.2017 organ wojewódzki uchylił w całości decyzję PINB w Parczewie z dnia 9 czerwca 2017 r., znak: PINB.7355/C/10/2013 (odmawiającą uchylenia własnej decyzji z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: PINB.7355/P/2/2012) i uchylił decyzję organu powiatowego z dnia 17 sierpnia 2012 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego i wznowienia robót budowlanych. Zdaniem GINB, ponieważ wnioskiem o stwierdzenie z urzędu nieważności rozstrzygnięcia, złożonym przez Stowarzyszenie „Nad Piwonią” z siedzibą w

Koczergach, została objęta decyzja wyeliminowana z obrotu prawnego, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności byłoby bezprzedmiotowe.

Od wielu lat ugruntowane jest stanowisko sądów, zgodnie z którym przesłanki naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, uzasadniające wznowienie postępowania w świetle art. 145 § 1 k.p.a. nie mogą jednocześnie stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyrok NSA z 29 marca 1988 r., sygn. akt I SA 636/87; z 20 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 56/08; z 6 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1494/08; z 10 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1752/15). Co więcej, jak wskazał NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 393/16, „naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA (B. Adamiak, Wznowienie postępowania, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarza, Warszawa 2011, s. 535)”.

Ponadto w wyroku NSA z 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 363/10, powszechnie akceptowanym w orzecznictwie przyjęto, że przedmiotem postępowania prowadzonego w trybie art. 156 § 1 k.p.a. nie jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy, która była już rozstrzygnięta decyzją ostateczną i nie może ono otwierać możliwości prawnej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną. „W postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie jest dopuszczone prowadzenie nowych dowodów. Zastosowania sankcji nieważności nie można wyprowadzić z odmiennej oceny mocy dowodowej, na której organy orzekające w sprawie oparły ustalenie stanu faktycznego. Oparcie stosowania sankcji nieważności decyzji na różnicy w ocenie mocy dowodowej materiału dowodowego byłoby sprzeczne z zasadą ogólną trwałości decyzji administracyjnej”.

W orzecznictwie aktualnie przyjmuje się co prawda konieczność analizy w postępowaniu nieważnościowym materiału dowodowego powstałego po wydaniu inkryminowanej decyzji, ale jedynie w kontekście oceny skutków społeczno-gospodarczych (por. wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 650/18). W doktrynie podnosi się bowiem, że oceny skutków nie dokonuje się przy wykładni prawa z uwagi na brak powiązania przez ustawodawcę z jakimikolwiek skutkami wywołanymi rażącym naruszeniem prawa (B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, 2003, s. 334), a konstrukcja nieważności oparta jest na założeniu istnienia przyczyny nieważności w momencie podejmowania decyzji administracyjnej (A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. 2, 2007, s. 325). Zatem warunkiem *sine qua non* do przeprowadzenia w postępowaniu nieważnościowym analizy „nowego” materiału dowodowego jest w pierwszej kolejności stwierdzenie oczywistego naruszenia prawa, w celu ustalenia czy skutki społeczno-gospodarcze, w szczególności zaistniałe po wydaniu decyzji, przemawiają za uznaniem takiego oczywistego naruszenia za rażące.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego zaniechania przez GINB zbadania interesu społecznego w rozumieniu art. 31 k.p.a., wskazać należy, że w sytuacji, gdy nie stwierdzono podstaw do wszczęcia postępowania nieważnościowego z uwagi na uprzednie wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego w trybie wznowienia postępowania, rozpatrywanie wniosku pod kątem istnienia interesu społecznego Stowarzyszenia „Nad Pivonią” z siedzibą w Koczergach byłoby bezprzedmiotowe.

Ponadto decyzja objęta wnioskiem o stwierdzenie nieważności nie mogłaby spowodować szkody dla organizacji społecznej, która nie była stroną postępowania, a więc rozstrzygnięcie jej nie dotyczyło. Wyłącznie adresat – inwestor mógłby ponieść negatywne następstwa pozostawania decyzji w obrocie prawnym. Przedmiotem wskazanego w wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2020 r. orzeczenia NSA z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt II OSK 908/11 również była decyzja kierowana do inwestora, a nie do podmiotu żądającego wszczęcia z urzędu postępowania na podstawie art. 31 § 1 k.p.a. Nadto w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę obowiązkiem organów jest zbadanie, czy w wyniku realizacji inwestycji może dojść do naruszenia interesów osób trzecich wyłącznie w zakresie ewentualnego naruszenia norm Prawa budowlanego i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki. Jeżeli decyzja nie wykazuje żadnej sprzeczności z powyższymi wymaganiami, to spowodowane realizacją inwestycji dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające uzasadnione interesy osób trzecich. Nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które dotyczyć mogą naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych innych osób (por. wyroki NSA: z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1236/10 i z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 672/05).

W tym miejscu należy także wskazać na wyrok SN z 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16, który zakwestionował aktualność poglądu, że odpowiedzialność odszkodowawczą „mogłaby wywołać jedynie decyzja rażąco naruszająca prawo”. SN wyjaśnił, że „z art. 16 § 1 i 2 KPA wynika, że uchylene lub zmiana decyzji ostatecznych, względnie stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadkach określonych prawem. Takie decyzje mogą być też zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. Postępowania wymienione w zacytowanym przepisie mają charakter „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 KC, w których może zapaść orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem decyzji ostatecznej, postrzeganej jako źródło szkody. Skoro ostateczna decyzja administracyjna może być wzruszona zarówno na drodze administracyjnej (postępowania o wznowienie postępowania lub o stwierdzenie nieważności decyzji), jak i na drodze sądownoadministracyjnej, to postępowania prowadzone na obu tych drogach muszą być uznawane za takie, z których wywodzą się prejudykaty dla postępowania w sprawie o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wydanie decyzji administracyjnej”.

Dla ochrony interesu prawnego strony nie ma znaczenia w jakim trybie administracyjnym zostanie stwierdzona bezprawność decyzji.

Mając na uwadze powyższe, wniesienie niniejszej skargi kasacyjnej było konieczne.

Załączniki:

1. pełnomocnictwo,
2. dowód uiszczenia opłaty od skargi kasacyjnej,
3. 5 odpisów skargi kasacyjnej.

RADCA PRAWNY

Paweł Kójciak