

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2805/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Krystyny Mrozowskiej i Andrzeja Mrozowskiego na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 15 listopada 2011 r., Nr DON/ORZ7101/1558/11, w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji, stwierdził, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku oraz zasądził od organu odwoławczego na rzecz skarżących kwotę 200,00 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powyższego wyroku zawarto następujące ustalenia faktyczne:

W dniu 1 sierpnia 2011 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Brodnicy przeprowadził obowiązkową kontrolę zakończonej budowy budynku mieszkalno - usługowego przy ul. Kopernika 8 w Brodnicy, w czasie której ustalił, że budynek zrealizowany został zgodnie z decyzją Starosty Brodnickiego z dnia 16 lipca 2010 r., którą zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę - dokończenie prac. Pierwotne pozwolenie na odbudowę przedmiotowego obiektu (decyzja z dnia 11 lutego 2008 r.) zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy prawomocnym wyrokiem z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 481/08. W związku z powyższym prowadzone wcześniej postępowanie przez nadzór budowlany dotyczące istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego musiało zostać również "uchylone", co wynika z kolejnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 302/10.

Odstępstwa, których dopuścił się inwestor dotyczyły rozbiórki ścian parteru obiektu, czego nie obejmował zatwierdzony wcześniej projekt budowlany. Rozbiórka, a następnie odbudowa budynku miała obejmować części: od dachu do stropu nad parterem (włącznie), jednak po dokonaniu rozbiórki owego stropu część ścian parteru zawaliła się, stąd nastąpiła konieczność ich odbudowy. Sporne ściany parteru odbudowano identyczne jak istniejące pierwotnie, zatem inwestor nie dokonał zmiany charakterystycznych parametrów obiektu, w tym kubatury, powierzchni zabudowy,

wysokości, długości, szerokości liczby kondygnacji, o czym stanowi art. 36a ust. 5 Prawa budowlanego. Ponadto zgodnie z zaleceniami zawartymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2010 r., inwestor wystąpił do Starosty Brodnickiego o nowe pozwolenie na budowę, tj. dokończenie odbudowy budynku, które otrzymał w dniu 16 lipca 2010 r. Decyzją tą zatwierdzono projekt budowlany całości inwestycji, który obejmował znaczną część już zrealizowanej budowy oraz część robót do wykonania.

W związku z powyższym przeprowadzając obowiązkowa kontrolę przed udzieleniem pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku mieszkalno – usługowego, organ nadzoru budowlanego stopnia powiatowego sprawdził zgodność wykonanej inwestycji z projektem budowlanym zatwierdzonym decyzją z dnia 16 lipca 2010 r. Po ustaleniu, że obiekt wykonano bez odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego ww. decyzją o pozwoleniu na budowę, decyzją z dnia 4 sierpnia 2011 r. udzielono Spółce C&M Centromed Sp. j. w Brodnicy pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku.

Postanowieniem z dnia 30 września 2011 r. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy, po rozpatrzeniu wniosku skarżących o stwierdzenie nieważności decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brodnicy z dnia 4 sierpnia 2011 r., odmówił wszczęcia postępowania. Organ przyjął, że stroną postępowania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stosownie do art. 59 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), jest wyłącznie inwestor. Organ wyjaśnił, że w obrocie prawnym znajduje się ostateczna decyzja z dnia 16 lipca 2010 r. o pozwoleniu na budowę. Ponieważ inwestycję zrealizowano bez odstępstw od projektu budowlanego zatwierdzonego tą decyzją, to krąg podmiotów, którym przysługuje status strony zarówno w postępowaniu zwykłym, jak i w trybach nadzwyczajnych regulowany jest przez przepis art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

Rozpoznając zażalenie skarżących na powyższe postanowienie, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 15 listopada 2011 r. utrzymał w mocy postanowienie organu wojewódzkiego. Organ odwoławczy ponownie rozpoznając sprawę nie znalazł podstaw do zmiany bądź uchylenia zaskarżonego postanowienia. Wyjaśnił, że obowiązkiem organu do którego wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania nadzwyczajnego jest przede wszystkim ustalenie czy wniosek został złożony przez stronę postępowania. Krąg stron postępowania w

Sygn. akt II OSK 1225/13

sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie normuje wprost art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, ograniczając go wyłącznie do inwestora. Przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 28 k.p.a.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na powyższe postanowienie skarżący zarzucili naruszenie przepisów postępowania - art. 8, art. 107 § 3 kpa oraz przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tj. art. 152, art. 153, art. 170 i art. 190.

Skarżący wskazali, że niesporne jest, iż inwestor realizując budynek mieszkalno - usługowy w oparciu decyzję z dnia 11 lutego 2008 r. w sposób istotny odstąpił od zatwierdzonego nią projektu budowlanego. Było to powodem wszczęcia przez organy nadzoru budowlanego postępowania naprawczego. Decyzje wydane w tym postępowaniu zostały jednak uchylone i organ architektoniczno - budowlany wydał kolejną decyzję o pozwoleniu na budowę z dnia 16 lipca 2010 r. mimo, że inwestycja została już częściowo zrealizowana. Jest to niezgodne z przepisami Prawa budowlanego, gdyż pozwolenie na budowę może dotyczyć tylko przyszłych prac. W tej sytuacji organ nie może twierdzić, że inwestor nie odstąpił od projektu budowlanego, a tym samym krąg stron postępowania powinien być ustalany w oparciu o przepisy ogólne tj. art. 28 .k.p.a., a nie art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględniając skargę na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., uznał kontrolowane rozstrzygnięcia za wydane z naruszeniem przepisów postępowania.

Sąd pierwszej instancji co do zasady zgodził się z organami nadzoru budowlanego, że art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego zawęża krąg podmiotów mogących być stroną postępowania w stosunku do definicji strony wynikającej z art. 28 k.p.a. Podmiotem tym może być bowiem wyłącznie inwestor, co w konsekwencji wyłącza możliwość uzyskania statusu strony przez inne kategorie podmiotów, choćby nawet miały one interes prawny w innych postępowaniach dotyczących danej inwestycji, np. w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. Ograniczenie to dotyczy także postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych (wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności), których przedmiotem jest decyzja o pozwoleniu na użytkowanie. W postępowaniach tych stroną może być tylko inwestor, względnie jego następca prawny. Ograniczenie to jednak w ocenie Sądu odnosi się

wyłącznie do sytuacji gdy inwestycja, której dotyczy pozwolenie na użytkowanie powstała zgodnie z pozwoleniem na budowę.

W kontrolowanej sprawie decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 11 lutego 2008 r., w oparciu o którą rozpoczęto realizację inwestycji została uchylona wyrokiem WSA w Bydgoszczy z dnia 11 maja 2010 r. Z uzasadnienia tego wyroku, a także z ustaleń organów administracyjnych w sposób niewątpliwy wynika, że przedmiotowa inwestycja realizowana była z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że po wyroku WSA w Bydgoszczy Starosta Brodnicki ponownie wydał decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę - odbudowę budynku mieszkalno – usługowego w stosunku do już częściowo zrealizowanej inwestycji. Decyzja ta pozostaje w obrocie prawnym. Nie może to jednak oznaczać w ocenie Sądu, że organ nadzoru nie zauważa powyższych okoliczności. Powodują one, iż oceniając legitymację wnioskodawców do skutecznego zainicjowania postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie należy mieć na uwadze fakt bezspornego odstąpienia inwestora od zatwierdzonego projektu budowlanego, co oznacza wyłączenie ograniczenia wynikającego z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wskazując na art. 174 pkt. 1 p.p.s.a., zarzucił naruszenie art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego przez błędną wykładnię i przyjęcie, że organ ustalając krąg stron postępowania zastosował ten przepis przyjmując, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie nie była wynikiem prawidłowego działania w procesie budowlanym, pomimo że inwestycja została wykonana zgodnie ze znajdującą się w obrocie prawnym decyzją w sprawie pozwolenia na budowę.

Wskazując na powyższe autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zwrócono w szczególności uwagę na okoliczność, że skoro inwestor otrzymał ponownie nowe pozwolenie na budowę - odbudowę i zrealizował zamierzoną inwestycję zgodnie z tym pozwoleniem, a następnie wystąpił o pozwolenie na użytkowanie inwestycji, zaś w toku obowiązkowej kontroli nie

Sygn. akt II OSK 1225/13

stwierdzono by inwestycja została wykonana niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę funkcjonującym w obrocie prawnym, to nie można uznać, że nie działał on w dacie orzekania o pozwoleniu na użytkowanie prawidłowo w procesie budowlanym. Z tych też względów zgodnie z przyjętą przez organy administracji wykładnią art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, tak w postępowaniu zwykłym, jak i nieważnościowym badanie interesu prawnego należało ograniczyć do ustalenia, czy podmiot występujący z żądaniem wszczęcia takiego postępowania jest inwestorem przedmiotowego obiektu budowlanego. Dokonanie niewłaściwej wykładni art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego i przyjęcie, że pozwolenie na użytkowanie nie było wynikiem prawidłowego działania w procesie budowlanym skutkowało uznaniem, że organy błędnie zastosowały ten przepis w niniejszej sprawie i doprowadziło Sąd do wniosku, że krąg stron postępowania należało ustalać z wyłączeniem tego przepisu, co w konsekwencji skutkowało uchyleniem obu tych rozstrzygnięć na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., mimo, że były one prawidłowe, a zatem skarga powinna być oddalona na podstawie art. 151 p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Krystyna Mrozowska i Andrzej Mrozowski wnieśli o jej oddalenie. W ich ocenie w niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego albowiem proces budowlany nie był prowadzony legalnie i wciąż toczy się postępowanie przed organem nadzoru budowlanego w sprawie istotnych odstępstw od zatwierdzonego pierwotnie projektu budowlanego. Powołali się też na pismo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2011 r., nr BO-4660-19/11, które w ich ocenie potwierdza stanowisko, że nie można wydać pozwolenia na budowę w stosunku do zrealizowanej lub rozpoczętej inwestycji.

Krystyna Mrozowska i Andrzej Mrozowski podtrzymali swoje stanowisko w piśmie procesowym z dnia 19 listopada 2014 r. powołując się dodatkowo na orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach związanych z wykładnią art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę

jedynie nieważność postępowania. Granice te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wobec niestwierdzenia z urzędu nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny wskazanych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem sformułowany w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego nie jest zasadny.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy Krystynie i Andrzejowi Mrozowskiemu przysługiwał przymiot strony w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brodnicy z dnia 4 sierpnia 2011 r. o pozwoleniu na użytkowanie i tym samym, czy mogli skutecznie domagać się wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Przypomnieć wypadnie, że zgodnie z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Tak więc z kręgu stron tego postępowania zostały wyeliminowane inne podmioty mające interes prawny w prowadzonym postępowaniu. Nie oznacza to oczywiście, że nie mają one możliwości ochrony swoich praw, ale może to odbyć się w ramach innych postępowań administracyjnych (m.in. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę) lub w postępowaniu przed sądami powszechnymi, rozwiązującymi roszczenia negatoryjne i odszkodowawcze.

Proceduralne zawężenie kręgu podmiotów na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie do jednej tylko strony (inwestora) jest skutkiem i wynikiem legalnego postępowania inwestora, który przystępując do użytkowania obiektu ma wykazać wykonanie inwestycji zgodnie z pozwoleniem. Zupełnie inna przedmiotowo, a także podmiotowo sytuacja ma miejsce, kiedy decyzja o zezwoleniu na użytkowanie obiektu jest efektem niezgodnego z prawem zachowania się inwestora. Dyspozycja art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego ma zastosowanie tylko w stanie prawnym i faktycznym, w którym inwestor uprzednio uzyskał pozwolenie na budowę, a następnie realizuje proces budowlany zgodnie z pozwoleniem. Tylko w takim przypadku można uznać, że interesy innych podmiotów, które były eksponowane i podlegały ocenie we wcześniejszych etapach szeroko pojmowanego procesu budowlanego, nie zostaną naruszone. Istotne odstępianie od warunków pozwolenia na budowę skutkuje

Sygn. akt II OSK 1225/13

naruszeniem warunków pozwolenia i w konsekwencji może naruszać interesy innych osób, dlatego potrzebna jest procesowa gwarancja ochrony tych interesów (por. wyroki NSA z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1174/07 i z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 146/10).

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że inwestor odstąpił od zatwierdzonego projektu budowlanego, a to jak słusznie dostrzegł Sąd pierwszej instancji, wyłącza ograniczenia podmiotowe z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

Odnosząc się do podnoszonej przez skarżącego kasacyjnie kwestii zgodności realizacji inwestycji z projektem zatwierdzonym decyzją o pozwoleniu na budowę z dnia 16 lipca 2010 r., to wskazać przyjdzie, że wydanie tej decyzji było po pierwsze skutkiem wcześniejszego stwierdzenia odstępstw i realizacji inwestycji niezgodnie z wcześniej wydanym pozwoleniem na budowę z dnia 11 lutego 2008 r., po drugie zaś, w dacie wydania zaskarżonego w niniejszej sprawie postanowienia, decyzja z dnia 16 lipca 2010 r. była uchylona mocą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 907/11. Co prawda wyrok ten nie był jeszcze prawomocny, jednakże Sąd orzekł w nim o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji do czasu jego uprawomocnienia. W tej sytuacji, jakkolwiek w obrocie prawnym pozostawała decyzja z dnia 16 lipca 2010 r., to jednak w dacie wydania zaskarżonego postanowienia była niewykonalna, co w znaczący sposób ogranicza zawartą w uzasadnieniu tego postanowienia tezę o jej „funkcjonowaniu”. Na marginesie jedynie wskazać przyjdzie, że wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 października 2011 r. uprawomocnił się z dniem 3 lipca 2013 r., albowiem w tym dniu Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne od tego wyroku (sygn. akt II OSK 584/12).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić przyjdzie, że Sąd pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku dokonał prawidłowej wykładni art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, co skutkowało oddaleniem skargi kasacyjnej na zasadzie art. 184 p.p.s.a.

Wskazać jeszcze wypadnie, że powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej bazie orzeczeń NSA na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>



Na oryginalnie wnieśli podłoży
za zgodność z oryginałem

działalność

Przewodniczący Sądowy