

Wrocław, dnia 20 października 2014 r.

**Sylwester Biajgo**

prowadzący działalność gospodarczą  
występującą w obrocie prawnym  
pod nazwą SLY PROJEKT Biuro projektowe z siedzibą  
ul. Działkowa 18, 05-830 Strzeniówka  
zastępowany przez  
r.pr. Katarzynę Szmaglińską

**Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego**

*za pośrednictwem*

**Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru  
Budowlanego w Warszawie**

ul. Czereśniowa 98

00-926 Warszawa

**Odwołanie wraz z wnioskiem o stwierdzenie nieważności**

Działając w imieniu mojego Mocodawcy na podstawie pełnomocnictwa, którego uwierzytelnioną kopię przesyłam w załączeniu, niniejszym, na podstawie art. 127 § 1 w zw. z art. 129 § 1 i 2 oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. z 2013 r., Nr 267 z późn. zm., dalej: „k.p.a.”, na mocy udzielonego mi pełnomocnictwa (w załączeniu) , składam odwołanie od decyzji nr 1615/2014 z dnia 2 października 2014 r. (odebranej w dniu ...) Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wnoszę o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Inkryminowanej decyzji zarzucam:

- naruszenie art. 28 k.p.a. w związku z art. [17 pkt 3](#) i [art. 21 pkt 2](#) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. z 2014 r., poz.1409 z późn. zm. dalej: „pr.bud.”, poprzez przyjęcie, że Pan Sylwester Biajgo, nie ma interesu prawnego w postępowaniu naprawczym w przedmiocie inwestycji, której był głównym projektantem, a w konsekwencji uznanie, że

prorowadzone postępowanie administracyjne jest bezprzedmiotowe i umorzenie postępowania w sprawie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości przy realizacji przedmiotowej inwestycji.

W przypadku braku uznania legitymacji procesowej Pana Sylwestra Biajgo w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym, wnoszę w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. o stwierdzenie nieważności ww. decyzji z urzędu, z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa.

### **Uzasadnienie**

Pismem z dnia 18 sierpnia 2014 r. pan Sylwester Biajgo jako generalny projektant inwestycji wniósł o wszczęcie postępowania administracyjnego mającego na celu ustalenie czy realizowana obecnie inwestycja na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej ZRID) z dnia 3 czerwca 2013 r. znak WIŚ-II.7820.1.671.2011.JT (MK3) pn: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 728 Grójec – Nowe Miasto n/Pilicą – gr. Województwa (odc. od km 0+500 do km 20+ 809.10)” przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, zgodna jest z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na powyższe Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie pismem z dnia 26 sierpnia 2014 r. poinformował, iż jeśli stwierdzi w trakcie postępowania wyjaśniającego, że istnieją przesłanki do wszczęcia postępowania administracyjnego we wnioskowanym zakresie to takie postępowanie zostanie wszczęte, a strony tego postępowania zostaną o tym fakcie powiadomione. Następnie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem nr 1558/2014 z dnia 22 września 2014 r. na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 p.bud. postanowił wstrzymać prowadzenie przedmiotowych robót budowlanych oraz nakazał wykonać określone obowiązki. W uzasadnieniu wskazano, iż pomimo wstrzymania wpisanego przez projektanta inwestycji do dziennika budowy realizację inwestycji, roboty budowlane są nadal wykonywane. Ponadto brak jest dziennika budowy, a zatwierdzony decyzją Wojewody Mazowieckiego nr 196/2013 z dnia 3 czerwca 2013 r. projekt zagospodarowania terenu nie jest tożsamy z zatwierdzonymi tym rozstrzygnięciem projektami architektoniczno-budowlanymi branży drogowej i sanitarnej (wraz z odwodnieniem drogi) m.in.: w zakresie linii rozgraniczającej. W przedstawionym

rozstrzygnięciu stwierdzono zatem, iż inwestycja jest realizowana w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych przepisach i dlatego organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do jej wstrzymania. Opisane postanowienie zostało doręczone Panu Sylwestrowi Biajgo. Następnie decyzją nr 1615/2014 z dnia 2 października 2014 r. umorzono w całości przedmiotowe postępowanie administracyjne z uwagi na brak przymiotu strony wnioskodawcy. Stwierdzono, iż Pan Sylwester Biajgo nie posiada interesu prawnego, zatem postępowanie wszczęte na jego wniosek należało umorzyć. Organ I instancji powołał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/OI 1108/12, w którym stwierdzono, że "(...) Wszczęcie postępowanie administracyjnego w sytuacji gdy zgodnie z przepisami prawa administracja publiczna może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek jednostki, oparte jest na zasadzie skargowości. (...) Wszczęcie postępowania na wniosek nie legitymowanej osoby jest podstawą do wydania decyzji o umorzeniu postępowania." Należy zaznaczyć, iż oprócz doręczenia w niniejszym postępowaniu zapadłych rozstrzygnięć (postanowienia i decyzji), Skarżący nie otrzymał zawiadomienia o wszczęciu postępowania, o przeprowadzeniu dowodu z oględzin oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zabranych dowodów, przed wydaniem decyzji kończącej to postępowanie.

Nie można zgodzić się z zapadłym rozstrzygnięciem. W myśl art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stroną postępowania administracyjnego jest osoba, która wykaże swój interes prawny, mający oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego. W przedmiotowej sprawie, projektant inwestycji jako osoba pełniąca samodzielną funkcję techniczną w budownictwie, posiada interes prawnego w tym, aby uczestniczyć w postępowaniu naprawczym. Przepisem prawa materialnego, z którego należy wywodzić interes prawny jest [art. 17 pkt 3](#) pr. bud., który ustanawia wymóg uczestniczenia projektanta w procesie budowlanym oraz przyznanie projektantowi w [art. 21 pkt 2](#) pr. bud. uprawnienia do żądania od kierownika budowy - wpisem do dziennika budowy - wstrzymania robot budowlanych w razie stwierdzenia nieprawidłowości. Z uwagi zatem na

określenie wprost w ustawie prawo budowlane obowiązków oraz uprawnień projektanta, poddając równocześnie odpowiedzialności: karnej w art. 93 pkt 1 pr.bud. oraz zawodowej w budownictwie w art. 95 pr. bud., związanej z pełnieniem swojej funkcji projektanta, nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu I instancji, iż projektant nie podlega żadnej ochronie prawnej na gruncie prawa budowlanego i nie może brać czynnego udziału w postępowaniu naprawczym.

W przypadku nie uznania wyżej przedstawionej argumentacji, uprzejmie proszę o wszczęcie postępowania nadzwyczajnego z urzędu w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa.

Należy wyjaśnić, iż Pan Sylwester Biajgo nie był traktowany jako strona postępowania administracyjnego. Nie został bowiem powiadomiony o jego wszczęciu, zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a., o terminie i przeprowadzeniu oględzin stosownie do art. 79 § 1 k.p.a., a także nie miał możliwości wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, co naruszało dyspozycję art. 81 § 1 k.p.a. oraz art. 10 k.p.a. Doręczono mu tylko postanowienie oraz decyzję zapadłe w sprawie, którą umorzono z uwagi na brak przymiotu strony osoby, która zainicjowała niniejsze postępowanie administracyjne. Należy zatem zauważyć, iż postępowanie administracyjne prowadzone jest niekonsekwentnie, z naruszeniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określonej w art. 8 k.p.a. oraz zasady praworządności zawartej w art. 7 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Analizując sposób procedowania organu I instancji w niniejszej sprawie, nie sposób odnieść wrażenia, że domniemany brak przymiotu strony Pana Sylwestra Biajgo był jedynie pretekstem do zakończenia prowadzonego postępowania administracyjnego w sposób niemerytoryczny. Powyższe zostało jednak zrobione w sposób nieprawidłowy, z rażącym naruszeniem prawa. Należy bowiem podkreślić, iż zgodnie z jednolitą linią orzecznictwa administracyjnego, postępowania naprawcze, w sprawie samowoli budowlanej oraz jej legalizacji, niezależnie od trybu i przepisów, które ją regulują, toczy się przed właściwymi

organami administracji z urzędu, a nie na wniosek. W przypadku, gdy przepis prawa materialnego nie normuje *expressis verbis* inicjatywy wszczęcia postępowania w danej kategorii spraw administracyjnych, należy przyjąć, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciężących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień - wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Wszczęcie postępowania przed organami nadzoru budowlanego, w zakresie usuwania naruszeń prawa budowlanego określonych w art. 50 Prawa budowlanego następuje więc z urzędu. (por. Wyrok WSA z dnia 24.09.2008, sygn. akt II SA/GD 258/08, wyrok NSA z dnia 25.10.2006, sygn. akt II OSK 1257/05). Wobec powyższego, należy stwierdzić, iż prowadzone postępowanie organu I instancji było prowadzone *de facto* z urzędu, a nie na wniosek osoby skarżącej, która była jego inicjatorem. Należy w tym miejscu zauważyć, że wniosek Pana Sylwestra Biajgo nie był bezpodstawny, gdyż organ nadzoru budowlanego stwierdził nieprawidłowości w prowadzeniu przedmiotowej inwestycji, bowiem uznał za zasadne wszcząć postępowanie administracyjne, a nawet wydać postanowienie o wstrzymaniu przedmiotowych robót budowlanych z uwagi na jej prowadzenie z uchybieniem przepisom prawa.

W tak kształtującym się stanie faktycznym i prawnym sprawy, jej umorzenie rażąco narusza przepisy prawa. Umorzenie postępowania jest instytucją uregulowaną w art. 105 k.p.a. Przywołany przepis rozróżnia umorzenie obligatoryjne oraz fakultatywne, a mianowicie nakazuje organowi administracji publicznej prowadzącemu postępowanie w sprawie wydać decyzję o umorzeniu postępowania w całości albo w części w sytuacji, gdy stało się ono bezprzedmiotowe odpowiednio w całości albo w części z jakiegokolwiek przyczyny (umorzenie obligatoryjne), bądź też zezwala organowi na umorzenie postępowania, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym (umorzenie fakultatywne).

Analizowany stan faktyczny odnosi się do sytuacji, gdy inwestor rozpoczął i prowadzi roboty budowlane na podstawie decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 196/2013 z dnia 03.06.2013 r. w sposób nieprawidłowy, gdyż jak stwierdzono w toku postępowania administracyjnego brak jest dziennika budowy, a zatwierdzony decyzją Wojewody

Mazowieckiego nr 196/2013 z dnia 3 czerwca 2013 r. projekt zagospodarowania terenu nie jest tożsamy z zatwierdzonymi tym rozstrzygnięciem projektami architektoniczno-budowlanymi branży drogowej i sanitarnej (wraz z odwodnieniem drogi) m.in.: w zakresie linii rozgraniczającej. Należy wskazać, iż w sytuacji powzięcia przez właściwy organ nadzoru budowlanego informacji o prowadzeniu robót budowlanych niezgodnie z przepisami wszczynane jest postępowanie administracyjne, prowadzone w oparciu o art. 50, 51 pr. bud. Nadmienić należy, iż w sytuacji powzięcia z jakiegokolwiek źródła informacji o prowadzonych robotach budowlanych w sposób niezgodny z przepisami prawa budowlanego, organ winien wyżej opisane czynności podjąć z urzędu. W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru powziął informację o nieprawidłowo prowadzonych robotach budowlanych od projektanta przedmiotowej inwestycji i niejako wszczął postępowanie z jego wniosku, kwalifikując go jako wniosek strony (zgodnie ze stanowiskiem zawartym w kwestionowanej decyzji). Niezależnie jednak od powyższego w odniesieniu do rozpatrywanego przypadku, w którym organ stwierdza że wszczął postępowanie administracyjne na wniosek osoby, która nie posiada interesu prawnego w sprawie, słusznym jest- przyjmując za podstawę zasadę legalizmu – kontynuowanie postępowania, bez konieczności jego umarzenia. Za powyższym rozwiązaniem przemawia argumentacja, która jako podstawę przyjmuje założenie, że w sytuacji gdy były podstawy do wszczęcia i prowadzenia postępowania z urzędu, a mimo to postępowanie wszczęte zostało na wniosek osoby, która nie posiada legitymacji procesowej, organ nie wydaje decyzji o umorzeniu postępowania a nadal prowadzi postępowanie. Na marginesie należy zaznaczyć, iż dodatkowo za taką argumentacją przemawia okoliczność, iż umorzenie przez organ postępowania w następstwie dokonania ustaleń o braku przyniotu strony wnioskodawcy, byłoby sprzeczne z interesem społecznym. Obiektywnie można bowiem założyć, że prowadzenie robót budowlanych w sposób niezgodny z przepisami jest sprzeczne z interesem społecznym, założenie ustawodawcy jest bowiem takie, że inwestycje realizowane są w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę lub po dokonaniu stosownego zgłoszenia, w sposób zgodny z przepisami.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż w rozpatrywanym przypadku nie wystąpiła bezprzedmiotowość postępowania, gdyż bezsprzecznym jest że opisywane roboty budowlane były prowadzone w warunkach określonych w art. 50 ust. 4 pr. bud., co zostało stwierdzone w postanowieniu WINB nr 1558/2014 z dnia 22 września 2014 r. Natomiast, mniej istotną kwestią jest zatem sprawa, czy postępowanie to zostało wszczęte na wniosek uprawnionej strony, czy też z urzędu bowiem de facto wobec wystąpienia ww. przesłanek, winno być wszczęte i kontynuowane z urzędu i zakończone decyzją merytoryczną.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż powołany w kwestionowanej decyzji nr 1615/2014 z dnia 2 października 2014 r. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/OI 1108/12, w którym stwierdzono, że "(...) Wszczęcie postępowanie administracyjnego w sytuacji gdy zgodnie z przepisami prawa administracja publiczna może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek jednostki, oparte jest na zasadzie skargowości. (...) Wszczęcie postępowania na wniosek nie legitymowanej osoby jest podstawą do wydania decyzji o umorzeniu postępowania." nie jest adekwatny do sytuacji faktycznej i prawnej niniejszej sprawy. Dotyczy on bowiem postępowań administracyjnych wnioskowych, czyli takich, które mogą być prowadzone tylko i wyłącznie na wniosek strony. Takim postępowaniem wnioskowym będącym w kompetencji nadzoru budowlanego jest tylko postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie (wszczynanym w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a nie o Kodeks postępowania administracyjnego, np. o wygaszenie, uchylenie lub zmianę decyzji itp.). Pozostałe postępowania wszczynane w przedmiocie prowadzonych robót budowlanych niezgodnie z przepisami lub nieprawidłowego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego użytkowania, nawet jeżeli są inicjowane przez osobę mającą interes prawny, wszczynane są z urzędu. Ww. wyrok WSA dotyczy postępowania wnioskowego – czyli wszczynanego w oparciu o przepisy k.p.a. w przedmiocie zmiany decyzji administracyjnej. Zatem jak najbardziej prawidłowe stanowisko zaprezentowane w przywołanym wyroku WSA, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdzie postępowanie administracyjne jest prowadzone z urzędu. .

Wobec powyższego, należy zauważyć, że zaskarżona decyzja, jako wydana z rażącym naruszeniem prawa, gdyż nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa, bowiem jej treść decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą (por. wyrok WSA z dnia 30 marca 2004r., sygn.akt IV SA 3763/02, publ. LEX Nr 156952; wyrok NSA z dnia 21 października 1992r., sygn.akt V SA 86/92, publ. ONSA 1993/1/23), winna być wyeliminowana z obrotu prawnego, zatem wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem

Otrzymują:

1. adresat,
2. a/a.
3. do wiadomości Prokuratura Rejonowa Warszawa – Ochota
4. pełnomocnictwo wraz z opłatą skarbową