

Skutki nieważności pozwolenia budowlanego

Anna Głowska, [radca prawny Warszawa](#), Rödl & Partner

Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę pociąga za sobą stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Tak uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2017 r., II OSK 2766/15.

Starosta wydał decyzję, którą udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę stacji LPG wraz z wyjazdem i placem manewrowym oraz budynkiem typu kontenerowego. Po zrealizowaniu inwestycji powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (PINB) udzielił pozwolenia na użytkowanie.

Następnie wojewoda wydał decyzję, którą stwierdził nieważność ww. decyzji starosty jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Po stwierdzeniu nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę organy administracji uznały, że zaistniała przesłanka do wznowienia postępowania zakończonego decyzją udzielającą pozwolenia na użytkowanie, wymieniona w art. 145 § 1 pkt 8 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a. - decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione) i po wznowieniu postępowania (postanowienie) PINB wydał decyzję, którą uchylił decyzję o pozwoleniu na użytkowanie i odmówił udzielenia takiego pozwolenia. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (WINB) utrzymał tę decyzję w mocy.

Decyzja WINB została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego który skargę oddalił.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 10 czerwca 2014 r., II OSK 85/13, uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji, uchylił zaskarżoną decyzję WINB oraz postanowienie i decyzję PINB. Sąd uznał, że stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na mocy art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Na podstawie tego orzeczenia organy I i II instancji (WINB i główny inspektor nadzoru budowlanego; GINB) stwierdziły nieważność decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie.

Inwestor wniósł skargę do WSA, zarzucając m.in. naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez błędne zastosowanie i uznanie, że bezpośrednim i koniecznym następstwem stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na budowę jest wydanie decyzji stwierdzającej nieważność decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu oraz że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd I instancji podzielił pogląd organów obu instancji o istniejącym związku pomiędzy ww. decyzjami. Jeśli więc została stwierdzona nieważność decyzji zezwalającej na budowę, to przyjmuje się, że decyzja taka nigdy nie została wydana, a zatem nie było podstaw do wydania decyzji zezwalającej na użytkowanie obiektu zrealizowanego na podstawie pozwolenia na budowę. Wobec tego zasadnym było ustalenie, że decyzja PINB została wydana z rażącym naruszeniem art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego (P.b.), co wypełnia przesłankę wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wprawdzie naruszenia tego przepisu organ wprost nie wskazał w zaskarżonej decyzji, stwierdzając tylko ogólnie, że z przepisów P.b. wynika, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego może być wydana na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, ale nie jest to naruszenie mające istotny wpływ na wynik sprawy.

Inwestor wniósł skargę kasacyjną, którą NSA oddalił.

Komentarz eksperta

Anna Głowska, [radca prawny i senior associate w warszawskim biurze Rödl & Partner](#)

Zgodnie z art. 59 ust. 1 P.b., organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli budowy, w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. W komentowanej sprawie sporna była kwestia wpływu stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę na wydaną następnie decyzję na pozwolenie na użytkowanie. Obie decyzje pozostają ze sobą w ścisłym związku, ponieważ ich wydanie następuje w ramach jednego ciągu zdarzeń prawnych dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego. Podstawową

przesłanką warunkującą możliwość wydania pozwolenia na użytkowanie jest posiadanie przez inwestora pozwolenia na budowę, albowiem zrealizowany obiekt budowlany musi spełniać warunki w nim zawarte.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane były dwa odmienne stanowiska. Zgodnie z pierwszym, stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której została wydana decyzja zależna, stanowi przesłankę do wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Decyzje, które opierają się na właściwie zastosowanym prawie materialnym oraz uwzględniają stan prawny wynikający z innej ostatecznej decyzji, nie mogą być kwalifikowane jako decyzje wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzja późniejsza jest decyzją, która w chwili jej wydania była zgodna z prawem. Oznacza to, że późniejsze stwierdzenie nieważności decyzji, na której została oparta, nie może uzasadniać twierdzenia, że została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Według drugiego poglądu stwierdzenie nieważności decyzji wcześniejszej stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż stwierdzenie nieważności decyzji powoduje skutki prawne z mocą *ex tunc* (od dnia jej wydania), a uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania – *ex nunc* (na przyszłość).

Rozbieżności te spowodowały podjęcie przez NSA 13 listopada 2012 r. uchwały, I OPS 2/12, w której sąd rozstrzygnął, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Zdaniem NSA w przepisach wyraźnie odróżniono uchylenie decyzji od stwierdzenia jej nieważności, zarówno gdy chodzi o skutki tych rozstrzygnięć, jak i tryb ich podejmowania. Nie można więc w określeniu „decyzja została następnie uchylona lub zmieniona”, użytym w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., pomieścić stwierdzenia nieważności decyzji. Z praktycznego punktu widzenia stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę ma ten skutek, że faktycznie pozostaje obiekt zrealizowany z naruszeniem przepisów prawa. Aby organ mógł wydać właściwą decyzję naprawiającą ten stan rzeczy, powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego decyzja udzielająca pozwolenia na użytkowanie. Stwierdzenie nieważności (skutek *ex tunc*) jest uzasadnione z uwagi na ścisły związek obu decyzji.

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/309019985-Skutki-niewaznosci- pozwolenia-budowlanego.html#ap-3>