

Model rozwiązania kolokwium z postępowania administracyjnego – III rok aplikacji radcowskiej w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu – 15 listopada 2024 r.

Zdający reprezentujący Magdalenę Bąkowską oraz Tomasza Bąkowskiego powinien złożyć skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 października 2024 r., sygn. akt II SA/Po 1380/24, którym WSA w Poznaniu oddalił skargę Magdaleny Bąkowskiej i Tomasza Bąkowskiego na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 14 listopada 2023 r. znak WON.5200.211.2023.TWM w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego. Autor skargi kasacyjnej powinien zaskarżyć przedmiotowy wyrok w całości. Jako strony zdający powinien wskazać skarżących kasacyjnie oraz GINB, jako uczestnika GDDKiA.

Zarzuty skargi kasacyjnej

Formułując podstawy kasacyjne skargi do NSA zdający powinien sformułować zarzuty:

1. Naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935).; dalej również p.p.s.a.), tj.

1.1. art. 151p.p.s.a. (ewentualnie 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) w związku z art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) (dalej również: k.p.a.) poprzez błędną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego,

1.2. art. 151p.p.s.a. (ewentualnie 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. oraz 138 § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez błędne zastosowanie i przyjęcie, iż postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

2. Naruszenie przepisów prawa materialnego:

2.1. art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie przez Sąd, że zwrot "zjazd istniejący" to jedynie zjazd wybudowany zgodnie z unormowaniem art. 29 ust. 1 tej ustawy, a więc po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę.

2.2. art. 51 ust. 7 w zw. z art. 51 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo

budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.; dalej powoływana również jako: Prawo budowlane) i w zw. z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wskutek przyjęcia stanowiska, że "jeśli zarządca drogi, który przebudowuje drogę publiczną nie dokona przebudowy istniejących, nawet legalnych zjazdów do nieruchomości osób trzecich, to organy administracji publicznej nie mogą w drodze jakiegokolwiek decyzji przymusić inwestora do takiej czynności".

Wnioski skargi kasacyjnej

Zdający na podstawie art. 188 p.p.s.a. powinien wnieść o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku z dnia 4 października 2024 r., sygn. akt II SA/Po 1380/24 oraz rozpoznanie skargi poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 14 listopada 2023 r. znak WON.5200.211.2023.TWM w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego oraz poprzedzającej ją decyzji Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej również: "WINB") z dnia 15 czerwca 2023 r., nr 223/2023, umarzającej postępowanie administracyjne na podstawie art. 151 p.p.s.a. (ewentualnie art. 145§1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.) w związku z art. 135 p.p.s.a.

Na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a. o zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje.

Zdający powinien na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. formułować wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie albo złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Uzasadnienie skargi kasacyjnej

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor powinien wskazać, że w niniejszej sprawie organy, jak również Sąd I instancji, wadliwie uznały, że zaistniały przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Obowiązkiem zarządcy drogi jest zatem zapewnienie nieruchomościom właściwych zjazdów. Przepis ten nakłada obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały (zob. wyroki NSA: z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt. II OSK 435/17; z dnia 17 września 2020

r., sygn. akt II OSK 1388/20).

Stwierdzić należy, że organy, jak i Sąd I instancji, błędnie uznały, że użyty w art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zwrot "zjazd istniejący" to jedynie zjazd wybudowany zgodnie z unormowaniem art. 29 ust. 1 tej ustawy, a więc po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę.

Użyty w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zwrot "zjazd istniejący" obejmuje nie tylko zjazdy wybudowane po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę, ale również zjazdy, które z uwagi na datę ich powstania nie były objęte obowiązkiem uzyskania wymienionych decyzji.

W świetle dokonanej wykładni art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych istotne w sprawie jest to, że przebudowa drogi krajowej nr 32 na odcinku km 251 do km 252 w miejscowości Stęszew była realizowana na podstawie zgłoszenia GDDKiA Oddział w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2012 r. Jak wynika z załącznika mapowego do zgłoszenia, zakres robót objęty ww. zgłoszeniem przewidywał m.in. przebudowę dwóch zjazdów z drogi krajowej na działki nr 118/1 (obecnie nr 190/7) oraz nr 118/2 (obecnie nr 190/6), których właścicielami są skarżący. Oba ww. zjazdy w trakcie przebudowy drogi zostały zlikwidowane.

Istotne jest również to, że w aktach sprawy znajduje się decyzja Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 12 maja 2011 r., znak: GMS.4301-77/05-06/2011, zatwierdzająca projekt podziału działki nr 190 w miejscowości Stęszew. Z decyzji tej wynika, że działki powstałe w wyniku podziału posiadają dostęp do drogi publicznej: działka nr 190/1 – do drogi gminnej, tj. działki nr 267; działka nr 190/6 - do drogi krajowej nr 32 oraz wydzielanej drogi wewnętrznej, tj. działki nr 190/7; działki nr 190/2, 190/3, 190/4 i 190/5 - do drogi krajowej nr 32 poprzez wydzieloną drogę wewnętrzną, tj. działkę nr 190/7. W decyzji tej organ rozstrzygnął zatem o bezpośrednim dostępie działki nr 190/6 do drogi publicznej – drogi krajowej nr 32, a także o pośrednim dostępie działek nr 190/2, 190/3, 190/4 i 190/5 do drogi krajowej nr 32 poprzez wydzieloną drogę wewnętrzną, tj. działkę nr 190/7. Decyzja ta wywołuje skutki prawne i powinna być przez organy respektowana.

Wobec powyższego autor skargi kasacyjnej, w jej uzasadnieniu, powinien podnieść, że działki skarżących nr 118/1 (obecnie nr 190/7) oraz nr 118/2 (obecnie nr

190/6) miały bezpośredni dostęp do drogi publicznej przez istniejące zjazdy na drogę krajową nr 32, które zostały uwzględnione w zgłoszeniu (załącznik mapowy do zgłoszenia z dnia 21 stycznia 2012 r.). Dokonując przebudowy drogi, jej zarządca, wbrew obowiązkowi nałożonemu przez art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zrezygnował z przebudowy zjazdów z nieruchomości skarżących na przebudowywaną drogę, pozbawiając ww. działki tego dostępu.

W okolicznościach niniejszej sprawy brak było podstaw do twierdzenia, że skoro zjazdy z drogi krajowej na działki skarżących nie figurują w ewidencji zjazdów, prowadzonej w ramach systemu wspomagającego zarządzanie siecią dróg krajowych (Bank Danych Drogowych), a skarżący nie są w stanie przedstawić stosownego pozwolenia na budowę zjazdów, to zjazdy te są nielegalne. W niniejszej sprawie skarżący konsekwentnie podnosili, że ww. zjazdy na nieruchomości skarżących istnieją co najmniej od 1958 r. Tymczasem organy i Sąd I instancji kwestię legalności zjazdów rozpatrują przez pryzmat aktualnie obowiązujących przepisów w zakresie budowy zjazdów, co jest zupełnie oderwane od okoliczności faktycznych niniejszej sprawy. Nieprawidłowo zatem w sprawie uznano, że zjazdy na nieruchomości skarżących powstały nielegalnie.

Autor skargi kasacyjnej powinien wskazać, że błędne również stanowisko Sądu I instancji, że "jeśli zarządca drogi, który przebudowuje drogę publiczną nie dokona przebudowy istniejących, nawet legalnych zjazdów do nieruchomości osób trzecich, to organy administracji publicznej nie mogą w drodze jakiegokolwiek decyzji przymusić inwestora do takiej czynności". Stanowisko to nie uwzględnia regulacji postępowania naprawczego zawartych w art. 50 - 51 Prawa budowlanego, jak i jego celu, jakim jest doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem (w niniejszej sprawie z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych), a przy tym w sposób nieuprawniony wyłącza kompetencje organów nadzoru budowlanego do kontroli legalności już zrealizowanych robót budowlanych. Tymczasem, do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego.

W przypadku, gdy zarządca drogi, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, dokonując przebudowy drogi nie przebudował istniejących zjazdów, organ nadzoru budowlanego winien wdrożyć procedurę naprawczą określoną w art. 50 i 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, celem doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu

zgodnego z prawem, tj. z art. 29 ust. 2 ww. ustawy o drogach publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 3 października 2016 r., sygn. akt II OPS 1/16 stwierdził, że: "Do robót budowlanych i obiektów budowlanych, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę i nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia mogą być stosowane przepisy art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 in fine ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290, ze zm.), a także art. 51 ust. 7 tej ustawy, jeżeli roboty budowlane zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lub pkt 4 in fine." NSA wskazał, że roboty i obiekty budowlane, które nie wymagają pozwolenia na budowę i nie są objęte obowiązkiem zgłoszenia, wykonywane albo wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, podlegają kontroli organów nadzoru budowlanego i skutkom przewidzianym w art. 51 tej ustawy.

W świetle uchwały art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego odnosi się także do robót budowlanych realizowanych na podstawie zgłoszenia. Przepis art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego nie ogranicza robót budowlanych objętych jego dyspozycją do robót wykonywanych na podstawie pozwolenia na budowę, stanowi on zatem podstawę wstrzymania wszelkich robót wykonywanych sprzecznie z przepisami, w tym robót odnośnie których dokonano zgłoszenia (zob. A. Plucińska – Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany, art. 50, Lex/el. 2023).

Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49f organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych m.in. w przepisach, w tym przypadku w art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Stosownie zaś do art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, przed upływem 2 miesięcy od dnia wydania postanowienia, o którym mowa w art. 50 ust. 1, organ nadzoru budowlanego w drodze decyzji nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (a więc z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych), określając termin ich wykonania. W myśl zaś art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, przepisy ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3 stosuje się odpowiednio, jeżeli roboty budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48, zostały wykonane w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1.

W przypadku, gdy roboty budowlane zostały już zrealizowane brak jest podstaw do ich

wstrzymywania, a należy zastosować art. 51 ust. 7 Prawa budowlanego, który uprawnia organy nadzoru budowlanego do działania, już po zakończeniu robót budowlanych. Skoro istnieją podstawy do nałożenia obowiązku wykonania określonych robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych (art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego), brak było podstaw do umorzenia postępowania administracyjnego.

W niniejszej sprawie organy, jak również Sąd I instancji, wadliwie uznały, że zaistniały przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego.

Podsumowując stwierdzić należało, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 151p.p.s.a. (ewentualnie 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) w związku z art. 80 k.p.a. poprzez błędną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego tj:

1. błędne przyjęcie, że brak jest dokumentów świadczących o tym, że zjazdy na działki należące do skarżących zostały wybudowane legalnie podczas gdy:

- z załącznika mapowego do zgłoszenia GDDKiA Oddział w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2012 r., wynika, że zakres robót objęty ww. zgłoszeniem przewidywał m.in. przebudowę dwóch zjazdów z drogi krajowej na działki nr 118/1 (obecnie nr 190/7) oraz nr 118/2 (obecnie nr 190/6), których właścicielami są skarżący,
- z decyzji Burmistrza Gminy Stęszew z dnia 12 maja 2011 r., znak: GMS.4301-77/05-06/2011, zatwierdzającej projekt podziału działki nr 190 w miejscowości Stęszew wynika, że działki powstałe w wyniku podziału posiadają dostęp do drogi publicznej: działka nr 190/1 – do drogi gminnej, tj. działki nr 267; działka nr 190/6 - do drogi krajowej nr 32 oraz wydzielanej drogi wewnętrznej, tj. działki nr 190/7; działki nr 190/2, 190/3, 190/4 i 190/5 - do drogi krajowej nr 32 poprzez wydzieloną drogę wewnętrzną, tj. działkę nr 190/7,

2. bezpodstawne przyjęcie, że strona przeciwna, a to GDDKiA przedstawił szereg dokumentów, z których wynika, że zjazd był urządzony w sposób nielegalny i niezgodny ze sztuką budowlaną, pomimo iż brak jest jakiegokolwiek dowodu, w tym z dokumentu, który ten stan by potwierdzał;

Poza błędami w akceptacji ustalonego przez organy stanu faktycznego Sąd pierwszej instancji dopuścił się błędnej wykładni art. 29 ust.1 i 2 ustawy o drogach publicznych oraz art. 51 ust. 7 w zw. z art. 51 ust.1 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego w zw. z art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, a w konsekwencji błędnego zastosowania w

sprawie art. 105 § 1 k.p.a.

Wnioski skargi kasacyjnej.

Wskazując na powyższe aplikant powinien wnieść o uchylenie zaskarżonego wyroku i decyzji organów, na podstawie art. 188 w zw. z art.145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art.135 p.p.s.a..

Należało również wnieść o zwrot kosztów postępowania sądowego na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. za obie instancje.

Zdający powinien na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. formułować wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie albo złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Konkludując na prawidłowe rozwiązanie przypadku składają się:

1. prawidłowe oznaczenie sądu właściwego w sprawie i sądu za pośrednictwem którego wnosi się skargę kasacyjną;
2. prawidłowe oznaczenie stron i uczestników;
3. prawidłowe oznaczenie wyroku podlegającego zaskarżeniu i zakresu zaskarżenia;
4. oznaczenie daty skargi kasacyjnej w sposób spełniający wymóg zachowania terminu do jej wniesienia, a ponadto wskazanie daty doręczenia odpisu zaskarżonego wyroku wraz z uzasadnieniem;
5. prawidłowe skonstruowanie podstaw kasacyjnych (zarzutów);
6. prawidłowe skonstruowanie wniosków skargi kasacyjnej, w tym wniosku o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego;
7. prawidłowe sporządzenie uzasadnienia skargi kasacyjnej, stanowiącego wywód prawny będący spójnym i logicznym rozwinięciem skonstruowanych w skardze kasacyjnej podstaw kasacyjnych oraz wniosków;
8. podpis pełnomocnika pod treścią skargi kasacyjnej;
9. wykaz załączników do skargi kasacyjnej zawierających wszystkie wymagane załączniki, w tym również odpis skargi kasacyjnej.

Skala ocen:

Zdający może uzyskać maksymalnie 30 punktów, z czego za:

1. spełnienie wymogów formalnych 0 – 6 pkt;
2. sformułowanie zarzutu skargi kasacyjnej wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem 0-8 pkt;
3. sformułowanie wniosków skargi kasacyjnej 0 – 6 pkt;
4. uzasadnienie skargi kasacyjnej 0 – 10 pkt.

Zdający otrzymuje ocenę dostateczną przy uzyskaniu minimum 20 punktów.