

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
Wydział II
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Dnia 26 maja 2023 r.

Sygn. akt II OSK 596/22

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

2023 -05- 30

r. pr. Joanna Kotkowska-Pyzel
Radcowie Prawni s.p.
Bagatela 11 lok. 6
00-585 Warszawa

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej
przesyła odpis orzeczenia z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt II OSK 596/22 w sprawie
skargi kasacyjnej Janusza Dziwoty od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 3 listopada 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 984/21.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącznik:

- odpis orzeczenia NSA.

z up. Kierownika Sekretariatu

Olga Jasioneck
starszy sekretarz sądowy

Sygn. akt II OSK 596/22



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 kwietnia 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Grzegorz Czerwiński (spr.)

Sędziowie: sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz
sędzia del. WSA Grzegorz Antas

po rozpoznaniu w dniu 26 kwietnia 2023 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Janusza Dziwoty
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 3 listopada 2021 r. sygn. akt VII SAWa 984/21
w sprawie ze skargi Janusza Dziwoty
na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
z dnia 8 marca 2021 r. znak DON.7200.193.2020.ANM
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jasionek

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 984/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Janusza Dziwoty na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego znak DON.7200.193.2020.ANM z dnia 8 marca 2021 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

Powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Decyzją z dnia 6 maja 2019 r. nr 90/2019 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim działając na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane nakazał firmie EKO FAZA Janusz Dziwota z siedzibą w Płocku, usunąć stwierdzone nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej usytuowanej na terenie działki nr ew. 34 obręb 02-11 w miejscowości Zakroczym, gm. Zakroczym, stanowiącej własność Gminy Zakroczym, poprzez wykonanie następujących robót:

1. podłączenia wszystkich studni odgazowujących do systemu zbierania biogazu;
2. wykonania ssawy zapewniającej odpowiedni stopień odgazowania składowiska;
3. wykonania pochodni umożliwiającej spalanie biogazu nienadającego się do wytwarzania energii w zainstalowanym agregacie;
4. wykonania urządzenia umożliwiającego regulację systemu odgazowania;
5. wykonania remontu instalacji odgazowującej oraz silnika/agregatu wytwarzającego energię z biogazu;
6. wykonania zaworów regulujących i odcinających, przerywacza płomienia, automatycznego systemu bezpieczeństwa, zapewnienia środków ochrony ppoż., wyznaczenia i oznakowania strefy zagrożenia wybuchem, zamontowania znaków ostrzegawczych, zamontowania zaworów regulacyjnych i punktów monitoringu gazu na studniach i w niewrażliwych punktach systemu.

PINB określił, że powyższe czynności należy wykonać w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna.

Odwołanie od tej decyzji złożył Janusz Dziwota prowadzący działalność gospodarczą pod firmą EKO - Faza Janusz Dziwota.

Decyzją z dnia 26 czerwca 2019 r. nr 881/19 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił w całości decyzję PINB i na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm. – dalej: Prawo budowlane) nakazał Januszowi Dziwocie prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą EKO - Faza Janusz Dziwota usunąć stwierdzone nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej usytuowanej na terenie działki nr 34, obręb 02-11 w miejscowości Zakroczym, gmina Zakroczym, stanowiącej własność Gminy Zakroczym, poprzez wykonanie robót określonych w ten sam sposób, jak w decyzji PINB. Termin wykonania czynności WINB określił do dnia 31 grudnia 2019 r. wskazując, że o wykonaniu obowiązków należy niezwłocznie zawiadomić PINB w Nowym Dworze Mazowieckim, przedkładając protokół z odbioru wykonanych prac sporządzony przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia branżowe.

W uzasadnieniu decyzji MWINB przedstawił przebieg postępowania w sprawie wskazując, że w dniu 27 grudnia 2018 r. do organu powiatowego wpłynęło pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Delegatura w Ciechanowie z dnia 18 grudnia 2018 r., zawierające informację o wynikach przeprowadzonej kontroli dotyczącej składowiska odpadów w miejscowości Zakroczym. W załączeniu przesłano również opinię w ww. sprawie sporządzoną przez dr inż. Piotra Manczarskiego - Kierownika Zespołu Gospodarki Odpadami Katedry Ochrony i Kształtowania Środowiska Politechniki Warszawskiej.

W dniu 17 stycznia 2019 r. do PINB wpłynęło pismo Gminy Zakroczym z treści którego wynikało, że w 2018 r. na zlecenie Gminy Zakroczym został przeprowadzony audyt składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne autorstwa dr Rafała Lewickiego przy udziale Marka Żelichowskiego, oparty na wizjach w terenie oraz przeprowadzonych badaniach przez autora audytu. Wyniki audytu zostały opracowane w formie publikacji, pn. "Audyt składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zakroczymiu". Wyniki audytu wskazują, że istnieją uzasadnione przesłanki do uznania, składowiska odpadów w Zakroczymiu prowadzonego przez PG Inwest sp. z o.o. jako prowadzonego w sposób nieprawidłowy i mogący stanowić realne zagrożenie dla życia lub zdrowia mieszkańców Gminy, a także szkodzący środowisku.

W piśmie z dnia 25 stycznia 2019 r. PINB zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie eksploatacji składowiska odpadów

prowowanego przez PG Inwest Sp. z o. o. zlokalizowanego na dzialkach nr 52 i 34, obręb: 02-11 w miejscowosci Zakroczym, gmina Zakroczym, stanowiacej wlasnosc Gminy Zakroczym oraz na dzialce nr 53, 54, obręb: 02-11 w miejscowosci Zakroczym, gmina Zakroczym, stanowiacej wlasnosc Eweliny Golegowskiej.

W dalszej kolejnosci do PINB wplynęło pismo PG Inwest Sp. z o.o., w załączeniu do którego przesłano kopię dokumentacji dotyczacej składowiska odpadów w miejscowosci Zakroczym oraz umowę dzierżawy zawartą w dniu 24 stycznia 2014 r. pomiedzy PG Inwest Sp. z o.o., a Januszem Dziwotą, z § 3 której wynika, że dzierżawca ponosi odpowiedzialnosc za funkcjonowanie wykonanej instalacji i jej eksploatację zgodnie z uzgodnieniami i zezwoleniami, sztuką budowlaną, wiedzą techniczną oraz wymaganiami określonymi w normach i innych przepisach szczególowych dotyczacych tego typu instalacji.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. MWINB uznał, że decyzja organu I instancji był zasadna, jednakże nieprawidlowo skierowano ją do firmy (nazwy) "EKO-Faza Janusz Dziwota z siedziba w Plocku", zamiast do osoby fizycznej prowadzacej działalnosc pod tą firmą.

W piśmie z dnia 7 września 2020 r. skarżący reprezentowany przez radcę prawnego, wniósł o stwierdzenie nieważnosc decyzji organu wojewódzkiego z dnia 28 czerwca 2019 r., zarzucając jej "naruszenie art. 138 § 1 K.p.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a.", a także stwierdzenie nieważnosc decyzji PINB w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 6 maja 2019 r., z powodu "naruszenia art. 138 § 1 K.p.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a."

Decyzją z dnia 8 marca 2021 r. GINB odmówił stwierdzenia nieważnosc decyzji MWINB z dnia z dnia 28 czerwca 2019 r.

Po przedstawieniu specyfiki postępowania w sprawie stwierdzenia nieważnosc decyzji GINB wyjaśnił, że przesłanką zastosowania art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (który stanowił materialnoprawną podstawę decyzji organu wojewódzkiego) jest użytkowanie obiektu budowlanego w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku.

Organ podniósł, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego w tym pisma z dnia 18 grudnia 2018 r. Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska informujacego PINB o wynikach kontroli składowiska odpadów w Zakroczymiu, a także załączonej do tego pisma opinii uczestniczacego w kontroli dr. inż. Piotra Manczarskiego wynika, że w zakresie eksploatacji prowadzonego

składowiska ujawniono wadliwe działanie i eksploatację systemu odgazowania składowiska, co powoduje oddziaływanie odoroczynne, a także "inne zagrożenia środowiskowe, w tym emisję do powietrza, zagrożenia pożarowe i/lub wybuchowe." Do podstawowych nieprawidłowości w zakresie eksploatacji systemu odgazowania składowiska zaliczono: brak podłączenia wszystkich studni odgazowujących do systemu zbierania biogazu, brak ssawy zapewniającej odpowiedni stopień odgazowania składowiska, brak pochodni umożliwiającej spalanie biogazu nienadającego się do wytwarzania energii w zainstalowanym agregacie, brak urządzeń umożliwiających regulację systemu odgazowania oraz zły stan techniczny instalacji odgazowującej oraz silnika/agregatu wytwarzającego energię z biogazu.

Ww. nieprawidłowości wynikają także z przedłożonego przez Gminę Zakroczym opracowania pt. "Audyt składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zakroczymiu", sporządzonego przez dr. inż. Rafała Lewickiego i sprawdzonego przez dr. inż. Marka Żelichowskiego. W dokumencie tym wskazano m in., że na składowisku jest nadmiar gazu w stosunku do ilości gazu spalanego przez silnik elektrowni biogazowej, który jest emitowany do atmosfery oraz że "składowisko poprzez emisje nieużytkowanego przez elektrownię gazu, szacunkowo generuje efekt cieplarniany osiedla zamieszkałego przez 773-1401 mieszkańców".

W ocenie GINB w świetle powyższych dowodów nie budzą wątpliwości ustalenia terenowych organów nadzoru budowlanego, że stwierdzone nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także bezpieczeństwa mienia i środowiska. Organ zobowiązany był zatem do nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, poprzez wykonanie określonych w decyzji robót. Zakres nałożonych obowiązków jest adekwatny do stwierdzonych nieprawidłowości oraz ma na celu wyeliminowanie istniejącego zagrożenia dla dóbr określonych w tymże przepisie.

Odnosząc się natomiast do kwestii adresata badanej decyzji GINB wyjaśnił, że została ona skierowana do skarżącego będącego dzierżawcą działki nr 34 w Zakroczymiu, na której znajduje się elektrownia. WINB uznał bowiem, że w świetle postanowień umowy dzierżawy skarżący jest zarządcą spornego obiektu, w rozumieniu art. 61 Prawa budowlanego.

GINB wyjaśnił, że pojęcie "zarządcy obiektu budowlanego" nie zostało zdefiniowane w Prawie budowlanym. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że pojęcie zarządcy powinno być interpretowane szerzej niż na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pojęciem zarządcy obiektu budowlanego należy objąć każdą osobę, tj. użytkownika, dzierżawcę czy najemcę, władającą tym obiektem na podstawie zawartego z właścicielem stosunku prawnego, na której spoczywa obowiązek zarządzania tą nieruchomością. GINB wskazał odwołując się do judykatury, że sam fakt bycia dzierżawcą nieruchomości nie jest równoznaczny z pojęciem "zarządcy" obiektu. Podkreśla się, że decydujące znaczenie ma tutaj treść umowy dzierżawy.

W tym też kontekście GINB wyjaśnił, że Gmina Zakroczym będąca właścicielem działki nr 34, na której wybudowano elektrownię biogazową oraz sąsiedniej działki nr 52, na których znajduje się składowisko odpadów, wydzierżawiła nieruchomość gruntową o powierzchni 5,5083 ha, PG INWEST sp. z o.o. z siedzibą w Kobylce na mocy umowy dzierżawy z dnia 20 stycznia 2014 r. Jak wynika z § 2 ust. 3 tej umowy składowisko odpadów zostało także przekazane w zarządzanie ww. spółki. Z kolei na podstawie umowy nr 1/2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., PG INWEST sp. z o.o. poddzierżawiła skarżącemu część składowiska odpadów o powierzchni 2,0 ha "w celu ujęcia biogazu ze składowiska za pomocą wybudowanej przez Dzierżawcę instalacji odgazowującej oraz eksploatacji kontenera z agregatem gazowym wytwarzającym energię elektryczną w oparciu o gaz pozyskany z instalacji odgazowania składowiska odpadów, wraz z prawem pobierania użytków" (§ 1 umowy). Skarżący z kolei zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 3 umowy zobowiązał się, że "wszystkie prace związane z wykonywaniem instalacji, jej eksploatacją i demontażem instalacji po zakończeniu eksploatacji wykona na własny koszt i odpowiedzialność" oraz że "ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie wykonanej instalacji i jej eksploatację zgodnie z uzgodnieniami i zezwoleniami, sztuką budowlaną, wiedzą techniczną oraz wymaganiami określonymi w normach i innych przepisach szczegółowych dotyczących tego typu instalacji".

GINB stwierdził ponadto, że skarżący był inwestorem budowy na terenie składowiska odpadów przedmiotowej elektrowni biogazowej. Starosta Nowodworski decyzją z dnia 4 marca 2008 r. nr 118/2008, zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę elektroenergetycznej linii kablowej niskiego

napięcia w celu zasilania budynku małej elektrowni gazowej na terenie wysypiska śmieci w Zakroczymiu na działce nr 34. Pismem z dnia 7 października 2008 r. inwestor zawiadomił organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy.

Z powyższego organ wywiódł, że skarżący wybudował przedmiotową elektrownię biogazową i jest jej użytkownikiem. Zakres obowiązków wynikających z zawartej przez niego umowy dzierżawy z zarządcą składowiska odpadów wskazuje jednoznacznie, że ciąży na nim obowiązek utrzymania spornego obiektu.

GINB wskazał również, że ani na etapie postępowania zwykłego, ani we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji skarżący nie kwestionował tego, że jest odpowiedzialny za utrzymanie elektrowni biogazowej.

W konsekwencji GINB stwierdził, że nakładając obowiązek na skarżącego organy nie przekroczyły uprawnień przyznanych na podstawie art. 61 Prawa budowlanego. Organ ocenił tym samym, że w sprawie nie występuje przesłanka nieważności określona w art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a. Za prawidłowe GINB uznał zreformowanie przez WINB decyzji PINB, gdyż wskazanie jako adresata decyzji "EKO-Faza Janusz Dziwota", to jest firmy, pod którą Janusz Dziwota prowadzi działalność gospodarczą, było wadliwe.

Podsumowując GINB stwierdził, że badana decyzja nie jest obarczona żadną z kwalifikowanych wad, o których mowa w art. 156 § 1 K.p.a. tj. kwestionowane rozstrzygnięcie nie zostało wydane bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto decyzja organu nadzoru budowlanego wydana została przez właściwy organ, skierowana została do strony postępowania, była wykonalna w dniu jej wydania, a jej wykonanie nie powoduje czynu zagrożonego karą. Weryfikowana decyzja nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa, jak również nie została wydana w sprawie rozpatrzonej inną decyzją ostateczną.

W skardze na powyższą decyzję GINB skarżący zarzucił naruszenie art. 138 § 1 K.p.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a. i wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności decyzji GINB z dnia 8 marca 2021 r.;
2. stwierdzenie nieważności decyzji MWINB z dnia 28 czerwca 2019 r. nakazującej skarżącemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą firmą Eko-Faza Janusz Dziwota usunąć rzekome nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej usytuowanej na terenie działki nr 34 obręb 02-11 w miejscowości Zakroczym, gmina Zakroczym;

3. stwierdzenie nieważności decyzji PINB z dnia 6 maja 2019 r. nakazującej firmie Eko-Faza Janusz Dziwota z siedzibą w Płocku usunąć rzekome nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej usytuowanej na terenie działki nr 34 obręb 02-11 w miejscowości Zakroczym, gmina Zakroczym.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że skarżący nie zorientował się w porę, że decyzje wskazują go jako stronę i zobowiązują do określonych działań. Nie wiedząc natomiast, że jest stroną nie uczestniczył w kontrolach wysypiska przez co nie miał możliwości wytłumaczyć zasad funkcjonowania prowadzonej przez niego elektrowni biogazowej. Zdaniem skarżącego, problem stanowi część niepotrzebnych, a przy tym kosztownych inwestycji jak obowiązek wykonania pochodni spalających gaz składowiskowy, co nie tylko stoi w sprzeczności z sensem jego działalności, ale także jest sprzeczne z przepisami prawa, które obowiązek zamontowania pochodni nakładają dopiero w sytuacji gdy niemożliwe jest wykorzystanie gazu składowiskowego do celów energetycznych.

Skarżący wskazał na uchybienia w decyzji PINB, która została wydana w stosunku do osoby niebędącej stroną postępowania. Postępowanie zostało wszczęte i było prowadzone w stosunku do spółki PG Inwest sp. z o.o., zaś skarżący w postępowaniu pojawił się tylko jako źródło informacji. W tej sytuacji nie mógł korzystać z uprawnień strony postępowania w trakcie kontroli terenu. Późniejszy dostęp do akt nie rekompensuje nie zawinionej niemożności fizycznego uczestnictwa w kontroli.

Zdaniem skarżącego, decyzja PINB jest obarczona wadą nieważności bowiem skierowana została do firmy (nazwy). Organ odwoławczy dostrzegł wprowadzić tę wadę niemniej jednak nie wydał w sprawie właściwego rozstrzygnięcia. Powinien był bowiem uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie I instancji. Do okoliczności uzasadniających uchylenie decyzji i umorzenie postępowania zalicza się w szczególności skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie.

W ocenie skarżącego, GINB nie dopatrzył się naruszeń prawa w zaskarżonych decyzjach, w których błędnie przyjęto, że jest on zarządcą nieruchomości, której dotyczy decyzja. Skarżący wskazał na zdjęcie przedstawiające wysypisko śmieci, z zaznaczonym czerwonym prostokątem obszarem - terenem dzierżawionym przez niego. Wyjaśnił, że na pozostały teren, którym zarządza PG Inwest sp. z o.o., może wchodzić tylko za zgodą i na warunkach narzuconych przez wydzierżawiającego.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o jej oddalenie podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 984/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Janusza Dziwoty na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 8 marca 2021 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że odnośnie do zawartego w skardze zarzutu nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Mazowieckiego WINB ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu (decyzji lub postanowienia) w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Z kolei zgodnie z art. 156 K.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Zdaniem Sądu, w sprawie nie zaistniały żadne z wymienionych wyżej przesłanek nieważności zaskarżonej decyzji GINB. Na żadną z tych przesłanek w odniesieniu do zaskarżonej decyzji mimo wniosków skargi nie wskazywał w niej sam skarżący.

Postępowanie zakończone zaskarżoną decyzją wszczęte zostało na wniosek skarżącego, zawierający żądanie stwierdzenia nieważności ww. decyzji WINB z dnia 28 czerwca 2019 r., którego podstawę materialnoprawną stanowi art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Tym samym zadaniem organu w tym postępowaniu było zbadanie, czy kwestionowana decyzja jest dotknięta wadą uregulowaną w art. 156 § 1 K.p.a.

W zaskarżonej decyzji GINB przyjął, że decyzja WINB nie jest obarczona żadną z wad wymienionych we wskazanym przepisie, a ocena ta zdaniem Sądu jest prawidłowa. Organ ten dokonał bowiem właściwych ustaleń w sprawie, tak

w zakresie stanu faktycznego, jak i prawnego, a prowadząc postępowanie nie naruszył art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. W konsekwencji dokonanej analizy prawidłowo uznał, że nie ma podstaw do zastosowania art. 156 § 1 K.p.a. i wyeliminowania z obrotu prawnego na jego podstawie ww. decyzji Mazowieckiego WINB, dając temu wyraz w uzasadnieniu spełniającym wymogi art. 107 § 3 K.p.a.

Jedną z wad nieważności wymienionych enumeratywnie w art. 156 § 1 K.p.a. jest skierowanie decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie (pkt 4). Prowadząc postępowanie w tym przedmiocie organ nie przeprowadza ponownie postępowania wyjaśniającego i nie rozstrzyga sprawy co do istoty. Ocena dokonywana przez organ w postępowaniu o charakterze nadzorczym jest ograniczona wyłącznie do zbadania wystąpienia wad nieważności. W przypadku ustalenia ich wystąpienia, organ ma obowiązek stwierdzić nieważność badanej decyzji (chyba, że zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 156 § 2 K.p.a.). Niemniej jednak z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 K.p.a.), może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 K.p.a. Z tego też powodu wykładnia przesłanek nieważności winna mieć charakter ścieśniający, a stwierdzenie nieważności decyzji winno być oparte na bezspornym ustaleniu o wystąpieniu wady nieważności.

Sąd zauważył, że domagając się stwierdzenia nieważności decyzji WINB skarżący wskazał na przesłankę z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a. Niemniej nie zwalniało to organu od dokonania pełnej oceny, z uwzględnieniem także okoliczności nie podniesionych we wniosku o stwierdzenie nieważności, w kontekście wszystkich przesłanek z art. 156 § 1 K.p.a., z czego, zdaniem Sądu, organ właściwie się wywiązał.

W ocenie Sądu, analizując sprawę GINB wyjaśnił, że badana decyzja wydana została na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania badanej decyzji) w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Rozważając prawidłowość zastosowania tego przepisu GINB wskazał na okoliczności faktyczne wynikające z akt administracyjnych zakończonych badaną

decyzją. Sąd uznał za słuszne stanowisko organu, że z akt tych wynika, że stwierdzone nieprawidłowości w użytkowaniu w przedmiotowej elektrowni biogazowej stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także bezpieczeństwa mienia i środowiska.

Powyższe wynika bowiem z pisma Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 18 grudnia 2018 r., w którym organ ten poinformował PINB w Nowym Dworze Mazowieckim o wynikach kontroli składowiska odpadów w Zakroczymiu, przeprowadzonej w okresie od 20 lutego do 15 listopada 2018 r. Do podstawowych nieprawidłowości w zakresie eksploatacji systemu odgazowania składowiska zaliczono: brak podłączenia wszystkich studni odgazowujących do systemu zbierania biogazu, brak ssawy zapewniającej odpowiedni stopień odgazowania składowiska, brak pochodni umożliwiającej spalanie biogazu nienadającego się do wytwarzania energii w zainstalowanym agregacie, brak urządzeń umożliwiających regulację systemu odgazowania oraz zły stan techniczny instalacji odgazowującej oraz silnika/agregatu wytwarzającego energię z biogazu.

Jak wskazał GINB nieprawidłowości funkcjonowania odgazowania składowiska odpadów wynikały także z przedłożonego przez Gminę Zakroczym opracowania pt. "Audyt składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zakroczymiu", sporządzonego przez dr. inż. Rafała Lewickiego i sprawdzonego przez dr. inż. Marka Żelichowskiego. W dokumencie tym wskazano m.in., na nadmiar gazu w stosunku do ilości gazu spalane go przez silnik elektrowni biogazowej, który jest emitowany do atmosfery oraz że składowisko poprzez emisje nieużytyzowanego przez elektrownię gazu, szacunkowo generuje efekt cieplarniany osiedla zamieszkałego przez 773-1401 mieszkańców.

Sąd zauważył, że w postępowaniu przed organem zakończonym decyzją PINB skarżący nie zwalczał ustaleń zawartych w ww. dokumentach. Zgodził się z GINB, że w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego stwierdzone nieprawidłowości w użytkowaniu elektrowni biogazowej stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także bezpieczeństwa mienia i środowiska.

Sąd uznał, że spór pomiędzy skarżącym, a organem sprowadza się zasadniczo do zastosowania w sprawie dyspozycji art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie.

Przepis ten znajduje zastosowanie w razie błędnego ukształtowania stosunku prawnego, tj. wyznaczenia praw i obowiązków podmiotu, którego takie rozstrzygnięcie w ogóle nie dotyczy. Innymi słowy, przesłanka stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a. wystąpi w przypadku, gdy organ administracji publicznej rozstrzyga decyzją o uprawnieniach lub obowiązkach jednostki, która nie spełnia przesłanek przyznania statusu strony postępowania. Sąd stwierdził, że przyznanie jednostce statusu strony postępowania w określonej przedmiotowo sprawie reguluje art. 28 K.p.a., stanowiąc, że stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Artykuł 28 K.p.a. nie jest normą prawną samoistną, a wymaga zastosowania w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego lub obowiązku prawnego. W większości regulacji przepisów prawa materialnego wyprowadzenie interesu prawnego jak i obowiązku wymaga zastosowania złożonego procesu wykładni. Do wyjątkowych regulacji należy regulacja, która *expressis verbis* wyznacza przyznanie statusu strony w danych rodzajach spraw (zob. wyrok NSA z 26 czerwca 2019 r., II OSK 2095/17). Do takich regulacji należy art. 61 Prawa budowlanego, który jednoznacznie określa krąg podmiotów, które mogą być adresatem decyzji wydawanej na podstawie przepisu art. 66 ust. 1 ww. ustawy. W świetle art. 61 Prawa budowlanego, są nimi: właściciel, użytkownik wieczysty, zarządca, a w pewnych sytuacjach także inny podmiot, który np. z upoważnienia podmiotów powyżej wskazanych sprawuje pieczę nad tym, aby obiekt był utrzymywany i użytkowany właściwie. Zarówno właściciel, jak i zarządca obiektu odpowiadają za stan techniczny i bezpieczeństwo użytkowania obiektu (por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2002 r., sygn. IV SA 2724/00, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., VII SA/Wa 469/06 orzeczenia dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r. II SA/Wr 184/2008 - Lex Polonica nr 1961937 oraz R. Dziwiński i P. Ziemiński - Prawo budowlane - Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, W-wa 2005 r., str. 272).

Adresatem nakazu wydanego na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego jest właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, bowiem zgodnie z art. 61 ww. ustawy tylko te osoby odpowiadają za stan techniczny i bezpieczeństwo użytkowania obiektu (por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2002 r., sygn. IV SA 2724/00, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2006 r., VII SA/Wa 469/06

orzeczenia dostępne na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008 r. II SA/Wr 184/2008 oraz R. Dziwiński i P. Ziemiński - Prawo budowlane - Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, W-wa 2005 r., str. 272).

Sąd wskazał, że pojęcie "zarządcy obiektu budowlanego" nie zostało objaśnione w Prawie budowlanym dlatego należy zdefiniować je posługując się w pierwszej kolejności innymi regulacjami prawnymi, a następnie znaczeniem potocznym w języku polskim. Jak trafnie zwrócił na to uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 313/07, "zarządca obiektu to w szczególności zawodowy zarządca nieruchomości działający na zasadach określonych w art. 184-190 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) - w takich przypadkach zarządcą obiektu będzie osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową zarządcy nieruchomości (art. 184 ust. 2 powołanej ustawy). Zarządcą obiektu to również podmiot sprawujący trwały zarząd na mocy art. 43-50 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w imieniu którego działają osoby reprezentujące ten podmiot jako organy lub na podstawie udzielonych pełnomocnictw. Zarządcą jest także osoba fizyczna lub prawna sprawująca zarząd na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.). Za zarządców można również uznać inne osoby, które na podstawie umów zawartych z właścicielem danego obiektu sprawują czynności wchodzące w zakres administrowania nieruchomością".

Kierując się ostatnim z desygnatów tego pojęcia Sąd stwierdził, że właścicielem działki nr 34, na której wybudowano elektrownię biogazową jest Gmina Zakroczym. Jak ustalił organ nieruchomości gruntowa (działki nr 34 i 52) o powierzchni 5,5083 ha, została wydzierżawiona przez Gminę Zakroczym na rzecz PG INWEST sp. z o.o. na mocy umowy dzierżawy z dnia 20 stycznia 2014 r. Jak wynika z § 2 ust. 3 tej umowy składowisko odpadów zostało także przekazane w zarządzanie ww. Spółki. Z kolei na podstawie umowy nr 1/2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., PG INWEST sp. z o.o. poddzierżawiła skarżącemu, część składowiska odpadów o powierzchni 2,0 ha "w celu ujęcia biogazu ze składowiska za pomocą wybudowanej przez Dzierżawcę instalacji odgazowującej oraz eksploatacji kontenera z agregatem gazowym wytwarzającym energię elektryczną w oparciu o gaz pozyskany z instalacji odgazowania składowiska odpadów, wraz z prawem

pobierania użytków (...) (§ 1 umowy). Zasadnym w tej sytuacji staje się odniesienie do zapisów § 3 tejże umowy, z którego wynika zobowiązanie się skarżącego, że "wszystkie prace związane z wykonywaniem instalacji, jej eksploatacją i demontażem instalacji po zakończeniu eksploatacji wykona na własny koszt i odpowiedzialność" oraz że "ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie wykonanej instalacji i jej eksploatację zgodnie z uzgodnieniami i zezwoleniami, sztuką budowlaną, wiedzą techniczną oraz wymaganiami określonymi w normach i innych przepisach szczegółowych dotyczących tego typu instalacji".

Wyżej przytoczony zapis pozwalał, zdaniem Sądu, na przyjęcie, że na skarżącego scedowane zostały czynności wchodzące w zakres administrowania nieruchomością, w tym elektrownią biogazową, a tym samym przydania skarżącemu przymiotu zarządcy tego obiektu budowlanego. Z akt sprawy wynika ponadto, że skarżący wybudował przedmiotową elektrownię biogazową (decyzja Starosty Nowodworskiego z dnia 4 marca 2008 r.) i jest jej użytkownikiem. Dlatego uznanie skarżącego za zarządcę elektrowni biogazowej i skierowanie do niego decyzji organu wojewódzkiego nie stanowiło naruszenia prawa, a tym bardziej rażącego naruszenia.

Decyzja ta wydana w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego uwzględniała, w ocenie Sądu, określone okoliczności wynikające z ustalonego przez organ stanu faktycznego, w ramach przeprowadzonego postępowania dowodowego.

Nałożony obowiązek dotyczy wyłącznie terenu działki nr 34. Na załączonym do skargi zdjęciu skarżący niewłaściwie zaznaczył obszar dzierżawionego przez niego terenu, zakreślając kolorem czerwonym wyłącznie lokalizację kontenera z agregatem, na co może wskazywać mapa geodezyjna załączona do przedłożonego przez skarżącego w toku postępowania administracyjnego Projektu Techniczno – Roboczego. Nie jest to zatem teren działki, na której znajduje się cały system odgazowania.

Sąd podzielił również ocenę GINB, odnośnie do prawidłowego zreformowania kwestionowaną decyzją rozstrzygnięcia PINB, który adresatem decyzji uczynił firmę, pod którą skarżący prowadzi działalność gospodarczą. Stroną postępowania administracyjnego może być bowiem osoba fizyczna prowadząca tę działalność. Wobec dokonania błędnego oznaczenia strony w decyzji PINB, organ odwoławczy prawidłowo orzekł na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a., to jest uchylił zaskarżoną decyzję organu powiatowego i orzekł co do istoty sprawy. Za chybiony zatem,

zdaniem Sądu, należało uznać zarzut, że decyzja MWINB została wydana z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wniósł Janusz Dziwota podnosząc zarzuty naruszenia:

1. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. przez jego niezastosowanie w sytuacji rażącego naruszenia art. 61 Prawa budowlanego i nałożenie obowiązku na osobę, która nie jest zarządcą, właścicielem ani w żaden inny sposób uprawniona do władania nieruchomością, do której odnosi się decyzja;
2. art. 156 § 1 pkt 4 K.p.a. przez jego niezastosowanie w sytuacji skierowania decyzji do osoby, która nie była stroną w sprawie;
3. art. 156 § 1 pkt 5 K.p.a. przez jego niezastosowanie i utrzymanie decyzji która jest dla skarżącego niewykonalna i ta niewykonalność ma charakter trwały, gdyż skarżący nie jest uprawniony do zarządzania lub rozporządzania nieruchomością, do której odnosi się decyzja.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Zrzekł się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

Skarżący kasacyjnie stwierdził, że w kolejnych latach PG Inwest sp. z o.o. rozszerzało obszar wysypiska, który jak wynika m.in. z ustaleń organów popartych opiniami pokontrolnymi pojawiającymi się w sprawie aktualny obszar składowiska to przeszło 5,5 hektara (strona 5 uzasadnienia zaskarżonego wyroku WSA). Z powodu trudnej współpracy i niekorzystnych rozliczeń skarżący nie zgodził się na wyposażenie kolejnych 3,5 hektara składowiska (czyli obszaru prawie dwukrotnie większego niż ten, do którego aktualnie ma dostęp) gdyż po inwestycji poczynionej w 2014 r. nie jest już zainteresowany inwestowaniem w tereny do których nie ma żadnych praw. Dlatego skarżący serwisuje aktualnie istniejącą instalację, ale nie ma zamiaru budować z własnych środków na cudzym terenie nowej instalacji i urządzeń.

Powyższa okoliczność ma potwierdzenie w działaniach skarżącego, który mimo zaskarzania decyzji administracyjnych i kwestionowania opinii będących podstawą tych decyzji, dobrowolnie wykonał poza punktem drugim wszystkie pozostałe punkty decyzji. Sporny w tej chwili jest jedynie punkt 2 tj. zobowiązanie do

wykonania ssawy zapewniającej odpowiedni poziom odgazowania składowiska. Skarżący nie dość że nie jest zarządcą terenu, na którym ma być postawiona ssawa więc nie może być stroną decyzji nakładającej taki obowiązek, to nadto nie jest w stanie wykonać tej decyzji gdyż nie dysponuje odpowiednim prawem do nieruchomości, by przeprowadzić na niej przedmiotową inwestycję.

Poza bezsporną okolicznością, że skarżący nie jest dzierżawcą terenu do którego odnoszą się zaskarżone decyzje i wyrok, to nawet odnośnie do terenu w stosunku, do którego skarżący ma zawartą umowę, nie może być on uznany z zarządcę w rozumieniu art. 66 ustawy Prawo budowlane.

Zarządcą obiektu budowlanego w rozumieniu regulacji ustawy Prawo budowlane jest podmiot, który uzyskuje prawo zarządzania tym obiektem, będącym cudzą własnością w imieniu własnym i z wyłączeniem właściciela. Zdarzeniem prawnym skutkującym powstaniem zarządu może być przy tym zarówno umowa cywilnoprawna (np. umowa ustanawiająca zarząd nieruchomością, umowa ustanawiająca zarząd nieruchomością wspólną), jak i władczy akt administracyjny (np. oddanie nieruchomości w trwały zarząd), czy też orzeczenie sądu powszechnego (np. wszelkie przypadki ustanowienia zarządu przymusowego, względnie ustanowienia syndyka, gdy masa upadłości obejmuje nieruchomość).

Z tego względu skarżący kasacyjnie zwraca szczególną uwagę na zapisy umowne, które nie dają skarżącemu uprawnień zarządcy. Co prawda w umowie z PG Inwest sp. z o.o. skarżący wziął na siebie odpowiedzialność za funkcjonowanie wykonanej instalacji, ale nie można z tego zapisu wyciągać wniosku, że skarżący ma prawo do rozbudowania instalacji lub że ma uprawnienia zarządcze w stosunku do nieruchomości. Tym bardziej, że § 1 umowy mówi, że skarżący ma prawo do korzystania z nieruchomości tylko w zakresie niezbędnym do ujęcia biogazu. Taki zapis z pewnością nie daje mu uprawnień od czynienia inwestycji budowlanych na tej nieruchomości.

Z kolei § 2 umowy mówi, że skarżący może wykonać inwestycję wyłącznie w miejscu wskazanym i uzgodnionym z wydzierżawiającym. Wymóg wskazania inwestycji przez wydzierżawiającego oznacza, że dzierżawca (tj. skarżący) nie ma uprawnienia do zarządzania nieruchomością, a co najwyżej może wykonać wskazania spółki PG Inwest sp. z o.o.

Skarżący kasacyjnie podnosi, że to na osobie prowadzącej składowisko odpadów spoczywa obowiązek takiego zorganizowania eksploatacji składowiska,

żeby nie naruszyć § 8 rozporządzenia o składowaniu odpadów. Nie może się ona z tego obowiązku zwolnić przez zawarcie umów cywilnoprawnych. W związku z tym w przypadku zawarcia takiej umowy, organ nie może egzekwować wykonania obowiązków prawidłowej eksploatacji składowiska odpadów od strony takiej umowy.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie, nie zobowiązał się on w zawartej umowie do przejęcia na siebie odpowiedzialności za wykonywanie przez PG Inwest prawidłowej eksploatacji wysypiska odpadów. W przedmiotowej sprawie ewidentna jest kwestia źródła nieprawidłowości. To nie eksploatacja elektrowni biogazowej jest problematyczna. Jeśli są nieprawidłowości, to w zakresie eksploatowania składowiska odpadów, którego zarządcy nie zapewnili pełnego zagospodarowania biogazu przez jego przekazanie do elektrowni biogazowej lub spalenie w pochodni, zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów.

Celem wydania przez kolejne organy zaskarżonych decyzji jest zwiększenie bezpieczeństwa. W związku z tym adresat tych decyzji powinien we właściwy sposób prowadzić swoją działalność lub jej zaprzestać. Jeśli skarżący kasacyjnie zaprzestanie swojej działalności znacznie wzrośnie niebezpieczeństwo związane z eksploatacją składowiska odpadów (którego zarządca nie został obciążony żadnymi obowiązkami lub sankcją). Zapewnienie bezpieczeństwa może wynikać wyłącznie z prawidłowej eksploatacji składowiska odpadów przez jego zarządcę, to jest PG Inwest sp. z o.o.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259, dalej jako „P.p.s.a.”), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Wobec faktu, że skarżący kasacyjnie zrzekł się rozprawy, a pozostałe strony w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im odpisu skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie

art. 182 § 2 i § 3 P.p.s.a., skargę kasacyjną rozpoznał na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarga kasacyjna wniesiona przez Janusza Dziwotę nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w zw. z art. 61 ustawy Prawo budowlane. Zasadnie Sąd I instancji zaakceptował stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że brak jest podstaw do przyjęcia, że decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 czerwca 2019 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane stanowi, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany jest zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury.

Zarówno organy administracji jaki Sąd I instancji prawidłowo uznały, że skarżącego kasacyjnie należało uznać za zarządcę tej części nieruchomości, która jest przez niego dzierżawiona. Kwestia ta została szczegółowo omówiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Stanowisko to należy w pełni podzielić i brak jest podstaw do jego kwestionowania. Ponowne przytaczanie tego stanowiska przez Naczelną Sąd Administracyjny jest niecelowe. W konsekwencji brak jest również podstaw do przyjęcia, że decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie.

Brak jest również podstaw do przyjęcia, że decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jest decyzją niewykonalną.

Po pierwsze, z zaskarżonej decyzji nie wynika, że ssawa zapewniająca odpowiedni stopień odgazowania ma być umiejscowiona na tej części działki, która nie jest dzierżawiona przez skarżącego kasacyjnie. Z umowy zawartej przez skarżącego kasacyjnie wynika, że zobowiązał się on realizacji oraz eksploatacji systemu odgazowania składowiska odpadów. Z umowy tej nie wynika, że skarżący kasacyjnie ma dokonywać odgazowywania jedynie części tego składowiska.

Po drugie, skarżący kasacyjnie nie przedstawił żadnego dowodu w postaci chociażby pisemnego oświadczenia Spółki z o.o. PG Inwest, że Spółka ta nie wyraża zgody na wykonanie ssawy na dzierżawionym przez skarżącego kasacyjnie terenie.

Tym samym twierdzenie skarżącego kasacyjnie, że nie będzie możliwe zrealizowanie przez niego ssawy uznać należy za dowolne i nieuzasadnione.

Odnosnie do twierdzeń skarżącego kasacyjnie, że nieprawidłowości w odgazowywaniu składowiska związane są z tą częścią składowiska, które została powiększona i do odgazowywania której skarżącego kasacyjnie nie zobowiązuje umowa dzierżawy – stwierdzić należy, że twierdzenia te nie mogą być podstawą uwzględnienia skargi kasacyjnej. Należy mieć na uwadze, że kontrolowana decyzja wydana została w postępowaniu nadzwyczajnym nie zaś w postępowaniu zwykłym. Nie można wykluczyć, że braki w ustaleniach faktycznych mogą być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a. jednak może to mieć miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy organ administracji nie przeprowadził żadnego postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji lub uczynił to jedynie szczątkowo. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie miała zaś miejsca. Postępowanie nieważnościowe nie może przekształcać się w postępowanie zwykłe, gdzie strona może kwestionować wszelkie ustalenia faktyczne. Kwestionowanie ustaleń faktycznych może też mieć miejsce w postępowaniu wznowieniowym, gdy strona powołuje się na przesłankę wznowienia w postaci ujawnienia nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów (art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a.).

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a. w zw. z art. 182 § 2 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Olga Jusionek

starszy sekretarz sądowy