

Uchwała z dnia 26 września 1995 r.
III AZP 21/95

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski, Maria Mańkowska, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, w sprawie ze skargi Urszuli i Kazimierza U. na decyzję Wojewody G. z dnia 29 września 1994 r., [...] w przedmiocie zatwierdzenia planu zagospodarowania działki budowlanej i udzielenia pozwolenia na budowę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 26 września 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 12 kwietnia 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy zrealizowanie inwestycji w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę wyłącza jej uchylenie w postępowaniu wznowionym na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Wykonanie obiektu budowlanego na podstawie ostatecznej decyzji udzielającej pozwolenia na budowę nie w każdym wypadku wyłącza jej uchylenie w postępowaniu wznowionym w trybie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 29 czerwca 1993 r. [...], działający z upoważnienia Prezydenta Miasta G. Kierownik Referatu Architektury Urzędu Miejskiego w G. zatwierdził plan zagospodarowania działki budowlanej i udzielił pozwolenia na rozbudowę pawilonu handlowego Jerzemu K., zam. G.-B. ul. Ł. Pismami z dnia 3 i 5 października 1993 r. małżonkowie Urszula i Kazimierz U., prowadzący na sąsiedniej nieruchomości kwiaciarnię, wystąpili o wstrzymanie robót budowlanych podnosząc, że nie brali udziału w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbudowę, chociaż posiadają status strony tego postępowania. Ponadto wskazywali w tych pismach i odwołaniach na to, że powstały na podstawie pozwolenia obiekt budowlany jest usytuowany zbyt blisko w stosunku do prowadzonej przez nich kwiaciarni. Decyzją z dnia 15 października 1993 r. [...] Kierownik Referatu Architektury Urzędu Miejskiego w G. odmówił wznowienia postępowania w sprawie zatwierdzenia planu realizacyjnego i wydania pozwolenia na rozbudowę segmentu pawilonu handlowego przy ul. P.w G. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że pismem z dnia 25 marca 1993 r. [...] powiadomiono właścicieli i zarządców terenów sąsiednich o wszczęciu postępowania w tej sprawie, w tym użytkownika kwiaciarni położonej na działce nr 141/49, tj. Kazimierza U. Decyzją z dnia 13 stycznia 1994 r. ([...] Wojewoda G. po rozpatrzeniu odwołania Urszuli U. uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu tej decyzji organ odwoławczy wyraził pogląd, że skoro

organ pierwszej instancji uznał Kazimierza U. za stronę zawiadamiając go zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia na rozbudowę pawilonu handlowego, to powinien zapewnić tej stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, a zatem przesłać Kazimierzowi U. odpis decyzji z dnia 29 czerwca 1993 r. Organ I instancji nie uczynił zadość temu obowiązkowi, co zdaniem Wojewody stwarza podstawę do wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Postanowieniem z dnia 18 lutego 1994 r. [...] Naczelnik Wydziału Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w G. wznowił postępowanie administracyjne dotyczące sprawy rozstrzygniętej decyzją z dnia 29 czerwca 1993 r. W wyniku wznowienia postępowania organ ten decyzją z dnia 18 lutego 1994 r. [...] odmówił uchylenia wyżej powołanej decyzji, powołując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że decyzja dotychczasowa nie narusza obowiązujących przepisów prawa. Wojewoda G. po rozpatrzeniu odwołania Urszuli i Kazimierza U. decyzją z dnia 19 maja 1994 r. [...] uchylił decyzję z dnia 18 lutego 1994 r. w całości i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał między innymi, że zaskarżona decyzja i postanowienie zostały wydane tego samego dnia, przez co Anie dano odwołującym się żadnej możliwości uczestniczenia we wznowionym postępowaniu. W decyzji z dnia 14 lipca 1994 r. [...] organ I instancji ponownie odmówił uchylenia decyzji z dnia 29 czerwca 1993 r. podtrzymując wcześniejsze stanowisko w sprawie, zawarte w uzasadnieniu decyzji z dnia 18 lutego 1994 r. Decyzją z dnia 29 września 1994 r. [...] działający z upoważnienia Wojewody G. Dyrektor Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego po rozpatrzeniu odwołania Urszuli i Kazimierza U. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 14 lipca 1994 r. W uzasadnieniu tej decyzji wyrażono pogląd, że formalna wada decyzji z dnia 29 czerwca 1993 r. polegająca na niezapewnieniu stronie odwołującej się udziału w postępowaniu została usunięta w postępowaniu wznowionym, natomiast z punktu widzenia merytorycznego brak jest podstaw do uchylenia tej decyzji.

Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku przy rozpoznaniu skargi Kazimierza i Urszuli U. na decyzję Wojewody G. nasunęły się poważne wątpliwości wyrażone w przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 149 § 2 k.p.a. postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Należy przyjąć, że pierwotnym i podstawowym celem wznowionego postępowania jest ustalenie przez właściwy organ administracji państwowej istnienia względnie nieistnienia przyczyn wznowienia postępowania, wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a. W sytuacji bowiem, gdy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w tej kwestii, organ administracji państwowej stwierdzi, że nie zachodzą przesłanki wznowienia postępowania, wówczas nie może rozpatrzyć sprawy co do jej istoty, lecz zgodnie z art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. jest zobowiązany do wydania decyzji, w której odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej. W tym przypadku nie przeprowadza się postępowania w pełnym zakresie, określonym w art. 149 § 2 k.p.a.,

lecz wyłącznie w granicach określonych w art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Oznacza to, że podstawą odmowy uchylenia decyzji dotychczasowej może być jedynie stwierdzenie braku przyczyn wznowienia wymienionych w art. 145 § 1 k.p.a., nie zaś inne powody, np. merytoryczna prawidłowość decyzji.

Natomiast w sytuacji, gdy w wyniku postępowania wyjaśniającego zostanie stwierdzone, że istnieją podstawy wznowienia postępowania, wówczas organ administracji państwowej jest ponadto zobowiązany do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a zatem przeprowadza postępowanie wznowione w zakresie wskazanym w art. 149 § 2 k.p.a. Po przeprowadzeniu takiego postępowania organ administracji państwowej, stosownie do art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Awydaje decyzję, w której uchyla decyzję dotychczasową ..., i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy@. Należy przyjąć, że załatwienie sprawy rozpatrywanej w trybie wznowienia postępowania następuje w drodze jednej decyzji administracyjnej, w której organ administracji państwowej uchyla decyzję dotychczasową i rozstrzyga sprawę co do istoty. Zgodnie bowiem z art. 151 § 1 k.p.a. organ administracji państwowej podejmuje decyzję Apo przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 k.p.a..@, a zatem postępowania co do przyczyn wznowienia postępowania oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Gdyby natomiast przyjąć pogląd odmienny, zgodnie z którym merytoryczne rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy jest uwarunkowane uprzednim uchyleniem decyzji dotychczasowej w odrębnej decyzji, wówczas organ administracji państwowej mógłby przystąpić do merytorycznego rozpoznania sprawy tylko wtedy, gdyby wcześniej wydał decyzję, w której uchylono by decyzję dotychczasową z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a. Stanowisko to nie może być uznane za prawidłowe ze względu na treść art. 151 § 2 w związku z art. 146 § 2 k.p.a. Zgodnie z zawartą w tych przepisach normą nie jest dopuszczalne uchylenie decyzji dotychczasowej, mimo stwierdzenia istnienia przyczyn wznowienia postępowania, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wznowionego postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, przy czym jest oczywiste, że ocena taka może być dokonana po merytorycznym rozpoznaniu sprawy. W związku z powyższym należy przyjąć, że stwierdzenie przez organ administracji państwowej istnienia przyczyn wznowienia postępowania nie zobowiązuje tego organu do wydania odrębnej decyzji, w której jedynie uchylili decyzję dotychczasową. W przypadku bowiem, gdy po merytorycznym rozpatrzeniu sprawy organ administracji oceni, że wydana w wyniku wznowionego postępowania Anowa@ decyzja administracyjna byłaby zgodna z decyzją dotychczasową, wówczas może zastosować art. 151 § 2 k.p.a., co nie byłoby praktycznie możliwe gdyby wcześniej uchylili decyzję dotychczasową tylko z tej przyczyny, że wystąpiły przesłanki określone w art. 145 § 1 k.p.a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszczalność uchylenia w wyniku wznowienia postępowania decyzji zezwalającej na rozbudowę, gdy inwestycja została już zrealizowana, budzi zasadnicze wątpliwości. W rozpatrywanej przez ten Sąd sprawie ustalono bezspornie, że pozwolenie budowlane zostało wydane w wyniku postępowania, w którym jedna ze stron nie brała udziału bez własnej winy, a inwestor wykonał określony w tym pozwoleniu obiekt budowlany. Należy w związku z tym stwierdzić, że wykonanie przez stronę według decyzji administracyjnej [...] (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.) nie może stanowić samodzielnej i wystarczającej przesłanki odmowy

uchylenia takiej decyzji w trybie wznowienia postępowania. Jak bowiem wskazano wyżej, decyzja odmawiająca uchylenia decyzji dotychczasowej może być wydana wyłącznie na podstawie i w granicach art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., a zatem tylko wówczas gdy zostanie bezspornie stwierdzony brak przesłanek określonych w art. 145 § 1 k.p.a. Nie może być także uznany za prawidłowy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wykonanie decyzji administracyjnej polegające na wzniesieniu obiektu budowlanego co najmniej może wywołać nieodwracalne skutki prawne, przemawiające przeciwko uchyleniu takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Należy bowiem wskazać, że w rozpatrywanej sprawie nie doszło do powstania nieodwracalnych skutków prawnych w wyniku wzniesienia obiektu budowlanego, bowiem zarówno przepisy prawa budowlanego, jak i przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stwarzają prawne możliwości przywrócenia stanu poprzedniego. Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpatrywaniu sprawy rozważy, czy stwierdzenie wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia budowlanego bez uzyskania przez inwestora decyzji lokalizacyjnej wymaga zastosowania przewidzianych prawem instytucji zmierzających do przywrócenia stanu sprzed wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia budowlanego.

Należy ponadto stwierdzić, że kwestia powstania nieodwracalnych skutków prawnych w wyniku wykonania pozwolenia budowlanego jest pozbawiona znaczenia prawnego w świetle ustawowo określonych przesłanek wydania decyzji, o której mowa w art. 151 k.p.a. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego regulujące zasady i tryb wznowienia postępowania nie zawierają bowiem, tak jak czynią to przepisy dotyczące stwierdzania nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.), zakazu uchylenia decyzji dotychczasowej, jeżeli decyzja ta wywołała nieodwracalne skutki prawne. Sąd Najwyższy jest zdania, że sformułowanie takiego zakazu w drodze analogii jest niedopuszczalne, bowiem ta metoda wykładni nie może mieć zastosowania w odniesieniu do przepisów prawnych regulujących instytucje prawne oparte na odmiennych założeniach i realizujących inne cele. W związku z powyższym nie jest zasadne odwoływanie się do powołanej przez Naczelnego Sąd Administracyjny uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1992 r. III AZP 4/92 i zawartych w jej uzasadnieniu argumentów prawnych, jako nie mających powiązania ze sprawą wznowienia postępowania.

W podsumowaniu tej części rozważań należy stwierdzić, że wykonanie przez stronę decyzji administracyjnej wydanej z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., polegające na wzniesieniu obiektu budowlanego nie może być uznane za przesłankę odmowy uchylenia tej decyzji na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.

Pozostaje do rozważenia kwestia, czy przeciwko uchyleniu decyzji dotychczasowej, wydanej z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., mogą przemawiać dyrektywy wynikające z zasady zaufania obywateli do organów państwa. Należy w związku z tym stwierdzić, że podstawy odmowy uchylenia decyzji dotychczasowej są *explicite* wymienione w art. 145 § 1 k.p.a. i brak jest wystarczających argumentów na rzecz przyjęcia rozszerzającej wykładni, z uwzględnieniem konsekwencji prawnych tej zasady, [...]. Nie oznacza to jednak, że w postępowaniu wznowionym zasada ochrony zaufania obywateli do organów państwa nie ma zastosowania. Jak bowiem trafnie podkreśla się w orzecznictwie sądowym i literaturze przedmiotu istotą wznowionego postępowania jest powrót do stadium zwykłego postępowania instancyjnego, co oznacza między innymi, że w postępowaniu wznowionym mają zastosowanie zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. Organ prowadzący to postępowanie

może zatem uznać, że ochrona interesu strony, która wykonała decyzję dotychczasową działając w zaufaniu do tej decyzji może w konkretnych okolicznościach sprawy przemawiać przeciwko uchyleniu decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. i stwierdzić, że ze względu także na wymagania płynące z zasady zaufania obywateli do organów państwa w wyniku wznowienia postępowania zapadnie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, co upoważnia ten organ do załatwienia sprawy zgodnie z art. 146 § 2 w związku z art. 151 § 2 k.p.a.

Sąd Najwyższy jest zdania, że w postępowaniu wznowionym stosowanie dyrektyw wynikających z zasady zaufania w stosunku do decyzji bezspornie wydanych z naruszeniem art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. może mieć miejsce tylko w sytuacjach wyjątkowych, w których z całokształtu okoliczności sprawy wynika w sposób niewątpliwy, że uchylenie decyzji dotychczasowej naruszałoby oczywiście ważny interes strony działającej w zaufaniu do takiej decyzji (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1994 r., III ARN 71/94 - OSNAPiUS 1995 nr 13 poz. 156). Należy ponadto wskazać, że dla dokonania oceny, czy strona działała w zaufaniu do zgodności z prawem działań organów państwa zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy istniało faktyczne poczucie zaufania u strony w świetle stwierdzonych okoliczności pozwalających na wytworzenie się takiego zaufania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r., III ARN 28/94 - OSNAPiUS 1995 nr 10 poz. 115). Do Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zatem ocena, czy w świetle ustalonych przez ten Sąd okoliczności sprawy decyzja dotychczasowa może się ostać ze względu na treść art. 146 § 2 w związku z art. 151 § 2 oraz art. 8 k.p.a., czy też konieczne było w przedmiotowej sprawie zastosowanie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====