

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 46/9-10(537-538), 194-204

2002

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Szonert

Przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 31 lipca 2001 r. sygn. akt V SA 2702/00

Zagadnienie prawne:

Hipotezą art. 58 § 2 ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) mogą być objęte tylko takie sytuacje, gdy decyzja o przepadku (pozostająca w koniecznym związku jako przesłanka podjęcia działań na rzecz likwidacji przedmiotu przepadku) była ważna. Jeśli natomiast była dotknięta wadą (nieważnością), nie można tu mówić o koniecznym związku obu decyzji, ponieważ nie można w skuteczny sposób likwidować skutków przepadku i decydować co do tego, kto ma ponieść w tym zakresie koszty, jeśli sam przepadek nie nastąpił w sposób zgodny z prawem.

Z uzasadnienia wyroku: Andrzej Sz. złożył skargę na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z 25 lipca 2000 r. (...), utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w W. z 20 czerwca 2000 r. (...) obciążającą Skarżącego kosztami poniesionymi w związku z likwidacją samochodu. Wobec Skarżącego orzeczono przepadek samochodu pochodzącego z 1981 r. i sprowadzonego do Polski – jak ustalono – bez uiszczenia należnego cła. Nikt nie przypisuje Skarżącemu odpowiedzialności za spowodowanie tej sytuacji. Jednakże na podstawie art. 58 kodeksu celnego wobec niego właśnie jako końcowego posiadacza, orzeczono przepadek samochodu. Dokonano tego w drodze decyzji administracyjnej Dyrektora Urzędu Celnego w W., z 15 października 1999 r. (...). Decyzja pierwszej instancji w tej sprawie uprawomocniła się i nie jest przez strony kwestionowana. Skarżący zrezygnował z zaskarżania tej decyzji, ponieważ – wedle jego słów – „przekonano mnie, że nie mam

szans na pozytywną dla siebie decyzję”. W obecnym postępowaniu organ administracji powołując się na art. 58 § 2 kodeksu celnego zwrócił się do posiadacza samochodu jako jedynej znanej osoby spośród ewentualnych współodpowiedzialnych, wymienionych w tym przepisie, z roszczeniem pokrycia kosztów oceny technicznej i wyceny samochodu oraz prowizji komisanta za sprzedaż samochodu, ponieważ w tej właśnie formie nastąpiła „likwidacja” samochodu.

Skarżący oponuje przeciw tej decyzji twierdząc, iż pokrycie kosztów powinno nastąpić z uzyskanej ceny sprzedaży likwidacyjnej. On sam uważa, że obciążenie kosztami mogłoby nastąpić, gdyby ponosił winę za sprowadzenie samochodu na obszar celny wbrew polskim przepisom. W tym jednak zakresie sam padł ofiarą zachowania osób, które wcześniej samochodowi się pozbyły. W obecnej sytuacji jest podwójnie poszkodowany z uwagi na wypadek samochodu (za który zapłacił 3700 zł), sprzedaż likwidacyjna przyniosła – wedle jego wiedzy kwotę przekraczającą 3000 zł, a mimo to żąda się od niego jeszcze zwrotu kosztów likwidacji samochodu przez sprzedaż.

Organ administracji w odpowiedzi na skargę wskazał, że przytoczone przepisy kodeksu celnego oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji pozwalały organom celnym na skorzystanie z nich w taki właśnie sposób, w wyniku którego Skarżący został obciążony kosztami likwidacji samochodu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Skarga jest uzasadniona.

Decyzja zaskarżona w niniejszej sprawie jest tzw. decyzją zależną. Jej pojawienie się w obrocie prawnym jest konsekwencją orzeczenia przypadku samochodu. Nastąpiło to co prawda w innym postępowaniu, jednakowoż z punktu widzenia materialnoprawnego występuje tu *iunctim*, o charakterze związku koniecznego (o związku tego rodzaju, występującym między decyzjami jest mowa w uzasadnieniu uchwały 5 sędziów NSA z 9 listopada 1998 r., OPK 4/98 – ONSA 1999, Nr 1, poz. 67, gdzie sprowadzono go do sytuacji, gdy przepis nakłada na organ administracji powinność wydania decyzji w stanie uregulowanym przez inną decyzję). W obecnie rozstrzyganym sporze, wydanie decyzji o obciążeniu Skarżącego kosztami sprzedaży skonfiskowanego samochodu nie mogłoby zapaść, gdyby uprzednio nie orzeczono przypadku. Sytuacja „po przypadku” jest bowiem elementem hipotezy art. 58 § 2 kodeksu celnego, powołanego jako prawna podstawa wydania zaskarżonej decyzji.

Na tle sporu istnieje jednak wątpliwość, czy sytuacja występująca na jego tle rzeczywiście jest objęta zakresem działania art. 58 § 2 kodeksu celnego.

Wedle zasady, iż *ex iniuria ius non oritur* hipotezą art. 58 § 2 kodeksu celnego mogą być objęte tylko takie sytuacje, gdy decyzja o przypadku (pozostająca w koniecznym związku jako przesłanka podjęcia działań na rzecz likwidacji przedmiotu przypadku) była ważna. Jeśli natomiast była dotknięta wadą (nieważnością), nie można tu mówić o koniecznym związku obu decyzji, ponieważ nie można w skuteczny sposób likwidować skutków przypadku i decydować co do tego, kto ma ponieść w tym zakresie koszty, jeśli sam wypadek nie nastąpił w sposób zgodny z

prawem. Zdaniem orzekającego sądu ta ostatnia sytuacja w ogóle nie jest objęta zakresem normowania art. 58 § 2 kodeksu celnego, ponieważ z bezprawia nie może wynikać skutek prawny. Jeżeli zatem decyzja o przepadku jest wadliwa, to wówczas następuje zerwanie koniecznego związku między tą decyzją a decyzją o kosztach likwidacji. Należy zatem uznać, że zakres art. 58 § 2 kodeksu celnego nie obejmuje sobą tego rodzaju sytuacji, gdy decyzja o przepadku jest nieważna. Skoro tak, to decyzja oparta na nieprawidłowym, wychodzącym poza zakres obowiązywania art. 58 § 2 kodeksu celnego, jego zastosowaniu sama jest nieważna z mocy art. 247 § 2 Ordynacji podatkowej, ponieważ nie mieści się w granicach hipotezy art. 58 § 2 kodeksu celnego.

U podstaw tego rozstrzygnięcia leży okoliczność, że decyzja o przepadku samochodu jest sama w sobie, jako konieczna przesłanka decyzji zależnej, ocenianej w niniejszej sprawie, dotknięta wadą nieważności.

Tak też jest w istocie. Zgodnie z art. 46 Konstytucji, przepadek rzeczy nie może następować inaczej, niż w drodze orzeczenia sądowego. Tak też sprawę reguluje obecne brzmienie art. 58 kodeksu celnego. W momencie wydania decyzji o przepadku (październik 1999 r.) obowiązywało wprawdzie dawne brzmienie kodeksu celnego, nie było jednak wątpliwości, że art. 58 kodeksu celnego przewidujący możliwość orzeczenia przepadku rzeczy w drodze orzeczenia organu administracji – był niekonstytucyjny. Przepis ten był sprzeczny z kategoriowym przepisem art. 46 ustawy zasadniczej, wymagającej (art. 8 ust 2 Konstytucji) bezpośredniego stosowania.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w kwestiach naruszania przez rozmaite przepisy ustawowe zakazu wskazanego w art. 46 Konstytucji. Po raz pierwszy uczynił to w wyroku z 6 października 1998 r., K 36/97 – OTK ZU 1998 nr 5, poz. 65. Uczynił to w odniesieniu do mającego identyczne brzmienie jak art. 58 kodeksu celnego przepisu prawa celnego przewidującego administracyjny przepadek rzeczy w postępowaniu celnym, kategoriowo wykluczając w tym zakresie drogę inną, niż sądowa.

Decyzja o przepadku samochodu, leżąca u źródła wydania decyzji zaskarżonej była sama w sobie dotknięta nieważnością poprzez jej sprzeczność z art. 46 Konstytucji, co decyduje o tym iż decyzja ta ma wadę określoną w art. 247 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Skoro tak, i skoro ta decyzja dotycząca poniesienia skutków likwidacji (decyzja zależna) w rozumieniu art. 58 § 2 kodeksu celnego może dotyczyć tylko kosztów przepadku niewadliwego, zaś obciążenie likwidacją poza tym zakresem nie mieści się w prawidłowo zastosowanym art. 58 § 2 kodeksu celnego, przeto zaskarżona decyzja w niniejszej sprawie jest wydana bez podstawy prawnej (art. 247 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej).

Rozważenia wymaga jeszcze kwestia, czy sąd orzekający może wyjść poza granice skargi i zająć się oceną decyzji wydanej w innym postępowaniu (decyzja o przepadku) i czy na przeszkodzie takiej ocenie nie stoją względy formalne.

W pierwszej kwestii należy wskazać, że art. 29 ustawy o NSA zezwala sądowni na wyjście poza granice skargi i zajęcie się „wszystkimi postępowaniami prowadzonymi w granicach danej sprawy”. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o granice materialnoprawne, a więc z pewnością w sytuacji, gdy tak, jak w niniejszej sprawie chodzi o związki między decyzją pierwotną i decyzją zależną. Tak sprawę ujmuje się w piśmiennictwie: „Sąd jest władny wyciągnąć przewidziane prawem konsekwencje do wszystkich wydanych aktów prawnych i czynności w sprawie, w celu finalnego doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem” NSA może więc „sięgnąć do również wadliwych decyzji, wydanych w niższych «warstwach» postępowania (...)” (J. Świątkiewicz, Naczelny Sąd Administracyjny, komentarz do ustawy, Białystok 1999, s. 135). „Granice rozpoznania sądu administracyjnego są szersze od granic zaskarżenia decyzji w dwóch płaszczyznach: «wszerz» i «w głęb» (...). Sprawę administracyjną (...) stanowi przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego. W tym znaczeniu sprawa administracyjnoprawna jest sprawą stosunku prawnego (...)” (T. Woś, Postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 1999, s. 211–212). Należy zatem przyjąć, że zgodnie z art. 29 ustawy o NSA pojęcie „granic danej sprawy” jest wyznaczane nie przez granice zaskarżenia ani granice postępowania w danej sprawie, ale przez granice sprawy w materialnoprawnym znaczeniu tego słowa. (Tak też uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 27 czerwca 2000 r. FPS 12/99 – ONSA 2001, Nr 1, poz. 7). Zdaniem sądu orzekającego w niniejszej sprawie, dotyczy to także relacji między decyzją zależną jako koniecznym następstwem decyzji leżącej u jej źródeł a tą ostatnią decyzją.

W tej sytuacji, na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 11 maja 1995 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 368) sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji wraz z poprzedzającą ją decyzją Dyrektora Urzędu Celnego w W. z 20 czerwca 2000 r. (...) oraz Dyrektora Urzędu Celnego w W. z 15 października 1999 r. (...).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 22 czerwca 2001 r. sygn. akt: II SA/Kr 1430/98

Zagadnienie prawne:

Wykonana przez rzeczoznawcę budowlanego ekspertyza techniczna w sprawie dopuszczalności zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – powinna w zależności od potrzeb dotyczyć także wymagań określonych w art. 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.).

Z uzasadnienia wyroku: Decyzją z 8 grudnia 1997 r. (...) Burmistrz Miasta i Gminy w S. działając na podstawie art. 71 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 – zwanej dalej Prawem budowlanym z 1994 r.), oraz § 8 i § 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 15 grudnia 1994 r. w sprawie warunków i trybu postępowania przy rozbiórkach

nieużytkowanych, zniszczonych lub niewykończonych obiektów budowlanych oraz udzielania pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części (Dz.U. 1995 Nr 10 poz. 47) – zezwolił Janowi S. na zmianę sposobu użytkowania części garażu zlokalizowanego na dz. ewid. 917 położonej w W.R. – na warsztat blacharstwa samochodowego.

Odwołanie Franciszka P. nie zostało uwzględnione i Wojewoda K. decyzją z 26 maja 1998 r. (...) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu podniesiono, że organy Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Państwowej Straży Pożarnej wyraziły pozytywną opinię co do zmiany sposobu użytkowania. Podniesiono także, że nowelizacja ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska – spowodowała utratę mocy prawnej rozporządzeń wykonawczych i w związku z tym brak jest podstaw do uznania warsztatu blacharstwa samochodowego za mogącego pogorszyć stan środowiska. Obiekt w którym ma być prowadzony warsztat, znajduje się na terenie, który według planu zagospodarowania przestrzennego dopuszcza usytuowanie na nim rzemiosła produkcyjnego i drobną nieuciążliwą wytwórczość i jest oddalony o 3,5 km od wschodniej granicy działki, co jest zgodne z § 12 ust. 4 pkt 2 z bliżej nieokreślonym aktem prawnym.

Skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą decyzję złożył Franciszek P. i wniósł o jej uchylenie jak i uchylenie poprzedzającej ją decyzji organu I instancji. W uzasadnieniu skargi wywiedziono, że Jan S. uzyskując zgodę sąsiadów na budowę garażu zataił przyszłe przeznaczenie garażu, a prowadzenie warsztatu blacharstwa samochodowego spowoduje duże uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Postawiony przez Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego warunek, iż działalność może być wykonywana jedynie w pomieszczeniu zamkniętym, ze względu na charakter prowadzonej działalności jest niemożliwy do spełnienia.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda K. wniósł o jej oddalenie i podtrzymał swoje stanowisko zawarte w uzasadnieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skargę należy uznać za uzasadnioną. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany granicami skargi (art. 51 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), co pozwala sądowi na ocenę legalności zaskarżonej decyzji, jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji w szerszym aspekcie niż wywiedziony w skardze. Art. 39 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm. – obecnie tj. Dz.U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.), stanowi, że nie wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, jeśli nie powoduje zmiany sposobu zagospodarowania terenu. *A contrario*, jeżeli zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, powoduje zmianę sposobu zagospodarowania terenu konieczne jest ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Orzekające w sprawie organy nad tą kwestią przechodzą do porządku dziennego, nie wypowiadając się, czy zmiana

przeznaczenia sposobu użytkowania garażu, na warsztat blacharstwa samochodowego spowoduje zmianę sposobu zagospodarowania terenu.

Po drugie, rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 15 grudnia 1994 r. w sprawie warunków i trybu postępowania przy rozbiórkach nieużytkowanych, zniszczonych lub niewykończonych obiektów budowlanych oraz udzielania pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części (Dz.U. 1995, Nr 10, poz. 47) w § 8 ust. 2 stanowi iż wykonana przez rzeczoznawcę budowlanego ekspertyza techniczna w sprawie dopuszczalności zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – powinna w zależności od potrzeb dotyczyć także wymagań określonych w art. 5 Prawa budowlanego z 1994 r.

Tak istotna zmiana sposobu użytkowania budynku o jakiej mowa w niniejszej sprawie wymagała, wypowiedzi rzeczoznawcy w szczególności pod kątem uciążliwości powodowanych przez hałas, wibracje czy zakłócenia elektryczne, a nawet zanieczyszczeniem powietrza (art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego z 1994 r.). Znajdująca się w aktach sprawy dokumentacja techniczna, tego aspektu sprawy nie uwzględnia. Nie może jej również zastąpić, postanowienie Państwowego Terenowego Inspektora Sanitarnego z 5 sierpnia 1997 r. zawierającego pozytywną opinię do zmiany sposobu użytkowania ale pod określonymi warunkami, które nie wiadomo czy mogą być spełnione, bowiem jak to powiedziano wyżej dokumentacja techniczna na ten temat się nie wypowiada.

Tak więc, dokonana kontrola sądowa wykazała, że orzekające w sprawie organy nie wyjaśniły w sposób jednoznaczny stanu faktycznego, czym dopuściły się naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., co musi skutkować – na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 i art. 29 oraz art. 55 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym uchyleciem zaskarżonego orzeczenia.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 1 października 2001 r. sygn. akt: SA/Rz 434/00

Zagadnienie prawne: **Z mocy art. 30 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) związanie oceną prawną i jej konsekwencjami w postaci wskazań, co do dalszego postępowania zawartymi w orzeczeniu sądowym, może być wyłączone tylko w razie istotnej zmiany (po wydaniu wyroku) stanu faktycznego lub zmiany przepisów prawa, a także po wzruszeniu wyroku w drodze rewizji nadzwyczajnej.**

Z uzasadnienia wyroku: Wojewoda P. decyzją z 21 lutego 2000 r. (...) działając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., po rozpatrzeniu odwołania Krystyny i Adama Sz. od decyzji Prezydenta Miasta Rz. z 21 września 1999 r. (...), udzielającej pozwolenia Powszechniej Spółdzielni Spożyców „Społem” w Rz. na użytkowanie pawilonu handlowego uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wyjaśnił, że zaskarżona decyzja organu I instancji została wydana po uchyleniu przez tutejszy sąd wyrokiem z

3 listopada 1998 r. SA/Rz 437/97. We wskazaniach co do dalszego postępowania dowodowego sąd zalecił uzupełnienie postępowania dowodowego w zakresie uciążliwości akustycznej i skażenia środowiska spalinami wywołanymi funkcjonowaniem tego obiektu budowlanego z koniecznością oceny tej kwestii przez biegłego z zakresu ochrony środowiska. Stwierdzone zostało w postępowaniu odwoławczym, iż organ I instancji nie wykonał zaleceń zawartych w uzasadnieniu powołanego wyroku, a w szczególności nie zwrócił się do biegłych o wydanie opinii w zakresie uciążliwości akustycznej i skażenia środowiska spalinami wywołanymi funkcjonowaniem tego obiektu. Nie przeprowadził żadnych czynności w celu zgromadzenia materiału dowodowego w tej materii, a które to uchybienia wymagają uzupełnienia postępowania dowodowego w znacznej części i uzasadniają uchylenie decyzji.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżąca Spółdzielnia Spółdzielców „S” w Rz. wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenia kosztów postępowania. W argumentach skargi podniosła, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem zarówno przepisów postępowania administracyjnego jak również przepisów prawa materialnego.

Przepis art. 42 ust. 3 ustawy z 24 października 1974 r. prawa budowlanego (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) wskazuje, że podstawą do wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest stwierdzenie przez organ w tym postępowaniu, że obiekt ten jest zdalny do użytkowania. Stwierdzenie to może być wykazane wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego również zasadami doświadczenia życiowego. Organ I instancji wbrew twierdzeniom organu odwołującego przeprowadził w sprawie wyczerpujące postępowanie dowodowe tj. uwzględnił przy wydaniu tej decyzji ustalenia wynikające z tekstu szczegółowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Dzielnicy Nowe Miasto, oświadczenia złożonego przez bezpośredniego sąsiada tego obiektu Zbigniewa P., oraz uwzględnił wnioski 342 mieszkańców tego osiedla w imieniu których wystąpiła Rada Osiedla „P.” w Rz. o pozwolenie na użytkowanie spornego obiektu budowlanego tj. pawilonu handlowego. Skarżąca zarzuca, że żaden przepis nie nakłada na organ administracji obowiązku zasięgnięcia opinii biegłych w tego rodzaju sprawach, jak również organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wskazuje przepisu z którego by wynikał tego rodzaju obowiązek.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie z przyczyn, które legły u podstaw zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Naczelny Sąd Administracyjny stosownie do art. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej na zasadach ustalonych w niniejszej ustawie.

Zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych z mocy art. 21 cyt. ustawy sprowadza się do zbadania jej pod względem zgodności z prawem jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Oznacza to, że decyzja podlega uchyleniu. Jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego i inne naruszenie przepisów postępowania jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik (art. 22 ust. 2 ustawy o NSA).

Dokonując kontroli we wskazanym zakresie i nie będąc przy tym związany granicami skargi (art. 51 ustawy o NSA), sąd stwierdził, iż zaskarżona decyzja narusza przepisy postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy.

Decyzja będąca przedmiotem skargi została wydana w trybie art. 138 § 2 k.p.a., który stanowi, że organ odwoławczy może uchylić decyzję w całości i sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, gdy rozstrzygnięcie wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części.

Przekazując sprawę organ ten może wskazać jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W myśl zasady określonej w art. 138 k.p.a. postępowanie administracyjne winno zakończyć się na poziomie II instancji. Organ odwoławczy uprawniony jest do uchylenia decyzji organu I instancji i przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania tylko wówczas, gdy dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest przeprowadzenie w całości lub w znacznej części postępowania wyjaśniającego.

Dopuszczalność przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej jest ograniczona przez to, że przepis art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 136 k.p.a. przyjmuje jako przesłankę wydania tego rodzaju decyzji określony zakres postępowania wyjaśniającego, a mianowicie „rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części”.

Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy postępowanie I instancji zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego, a zatem nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w rażący sposób naruszono w nim przepisy procesowe przy uwzględnieniu art. 136 k.p.a.

Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji nie może być podjęta w sytuacjach innych niż te, które zostały określone w art. 138 § 2 k.p.a. Żadne inne wady postępowania, ani wady decyzji podjętej w I instancji nie dają organowi odwoławczemu podstaw do wydania decyzji kasacyjnej, bowiem niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca art. 138 § 2 k.p.a. (wyrok NSA z 25 maja 1983 r. II SA 403/83 – ONSA 1983, Nr 1, poz. 38 wyrok NSA z 29 kwietnia 1998 r. I SA/Łd 166/97 – niepubl.).

Przechodząc do oceny zaskarżonej decyzji, sąd stwierdza, że odpowiada prawu i nie zostały naruszone normy prawne wyżej opisane.

W sprawie będącej przedmiotem kontroli sądu toczyło się postępowanie sądowno-administracyjne zakończone wyrokiem z 3 listopada 1998 r. SA/Rz 437/97,

uchylającym decyzję organu I i II instancji orzekającą o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. W wyroku tym sąd ocenił postępowanie poprzedzające jej wydanie jako niepełne a decyzję uznał za przedwczesną, kwestionując brak ustaleń i opinii biegłego w zakresie oceny uciążliwości akustycznej i skażenia środowiska spalinami wywołanymi funkcjonowaniem spornego obiektu budowlanego. We wskazaniach, co do dalszego postępowania sąd zalecił uzupełnienie postępowania dowodowego poprzez dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu ochrony środowiska w tym zakresie podkreślając, że do problemu skażenia spalinami organ w ogóle się nie odniósł i nie zgromadził żadnego materiału dowodowego, zalecając przy ponownym rozpoznaniu sprawy uzupełnienie postępowania dowodowego w tym kierunku. Organ I instancji nie wykonał zaleceń sądu.

Wyjaśnienia wymaga, że z mocy art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym związanie oceną prawną i jej konsekwencjami w postaci wskazań, co do dalszego postępowania, zawartymi w orzeczeniu sądowym może być wyłączone tylko w razie istotnej zmiany (po wydaniu wyroku) stanu faktycznego lub zmiany przepisów prawa, a także po wzruszeniu wyroku w drodze rewizji nadzwyczajnej. Naruszenie zasady związania oceną prawną przez organ administracji stanowi wadę skutkującą stwierdzeniem jej nieważności w nowym postępowaniu sądowo-administracyjnym.

W tym stanie rzeczy należy podzielić stanowisko organu odwoławczego, iż rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części, poprzez uzupełnienie postępowania dowodowego w zakresie wyjaśnienia istotnego zarzutu co do uciążliwości akustycznej i skażenia środowiska spalinami wywołanymi funkcjonowaniem tego obiektu budowlanego dopuszczenia dowodu biegłego z zakresu ochrony środowiska w celu wydania opinii w tym zakresie.

W tej sytuacji sąd stwierdził, iż decyzja kasacyjna wydana w trybie art. 138 § 2 k.p.a. nie narusza prawa i z tych względów sąd skargę oddalił stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 5 września 2001 r. sygn. akt: II SAB/Gd 127/00

Zagadnienie prawne:

Załatwiając żądanie wydania z akt odpisu decyzji organ administracyjny ma obowiązek wydania takiego odpisu lub podjęcia postanowienia o odmowie wydania odpisu. Wynika to z art. 74 § 2 k.p.a. Przepis ten jest wprawdzie tak sformułowany, jakby miał stanowić podstawę wydania postanowienia o odmowie wydania odpisu z akt jedynie stronie oraz w sytuacjach, o których mowa w § 1 tego artykułu, jednakże z uwagi na możliwość zapewnienia obywatelowi prawa do sądu winien być on interpretowany w sposób rozszerzający, tzn. winien mieć zastosowanie również wtedy, gdy organ administracyjny odmawia

wydania odpisu z akt administracyjnych, dlatego że nie uznaje wnioskodawcy za stronę postępowania. W przeciwnym bowiem razie istotny spór dotyczący tego, czy określony podmiot jest stroną postępowania, nie byłby poddany kontroli w administracyjnym postępowaniu instancyjnym oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W konsekwencji skarga na bezczynność organu polegająca na niezafatwieniu żądania wydania z akt odpisu decyzji jest dopuszczalna, gdyż sprawa ta może być zafatwiona poprzez wydanie postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie (art. 17 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Z uzasadnienia wyroku: Skarżący Krystyna i Ryszard R. wnieśli skargę na bezczynność Prezydenta Miasta B., zarzucając, iż organ ten nie zafatwił ich wniosku o wydanie z akt administracyjnych odpisu decyzji o pozwoleniu na budowę pomostu i schodów w B. przy ul. C. 39. W szczególności twierdzili, iż żądanie wydania odpisu decyzji doręczyli organowi w dniu 7 kwietnia 2000 r., zaś Prezydent od tego czasu nie zafatwił sprawy, gdyż nie wydano żądanego odpisu lub postanowienia o odmowie jego wydania. Skarżący wyjaśnili też, iż przed wniesieniem skargi do sądu wnieśli zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. na niezafatwienie sprawy w terminie. Na dowód swoich twierdzeń dołączyli do akt kopie wniosku o wydanie odpisu decyzji i zażalenia na niezafatwienie sprawy w terminie.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej odrzucenie. Na uzasadnienie tego wniosku podniesiono, iż skarga na bezczynność jest dopuszczalna w sytuacjach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 4, poz. 368 ze zm.). Ponadto wskazano, iż organ administracyjny nie jest zobowiązany do wydawania odpisów z akt administracyjnych osobom, które nie są stroną postępowania.

Rozpoznając skargę Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:
Skarga jest zasadna.

Przede wszystkim sąd uznał, iż wniesiona skarga jest dopuszczalna.

Po pierwsze skarżący przed wniesieniem skargi wyczerpali służące im w postępowaniu administracyjnym środki odwoławcze, gdyż wnieśli zażalenie w trybie art. 37 k.p.a. Wprawdzie skarżący w sprawie, która dotyczy wydania z akt odpisu decyzji o pozwoleniu na budowę wnieśli zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie do samorządowego kolegium odwoławczego, które nie jest właściwe w sprawach dotyczących pozwolenia na budowę, jednakże w świetle art. 65 k.p.a. nie powinno to mieć znaczenia dla oceny wyczerpania służących im środków odwoławczych.

Po drugie skarga jest dopuszczalna w myśl art. 17 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Stosownie do wskazanych przepisów sąd administracyjny rozpoznaje skargi na bezczynność organów, wówczas gdy organ administracyjny jest uprawniony do podjęcia decyzji administracyjnej, postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, które kończy postępowanie, albo które

rozstrzyga sprawę co do istoty, postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie oraz innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Zdaniem sądu załatwiająca żądanie wydania z akt odpisu decyzji organ administracyjny ma obowiązek wydania takiego odpisu lub podjęcia postanowienia o odmowie wydania odpisu. Wynika to z art. 74 § 2 k.p.a. Przepis ten jest wprawdzie tak sformułowany, jakby stanowić miał podstawę wydania postanowienia o odmowie wydania odpisu z akt jedynie stronie oraz w sytuacjach, o których mowa w § 1 tego artykułu, jednakże z uwagi na możliwość zapewnienia obywatelowi prawa do sądu winien być on interpretowany w sposób rozszerzający, to znaczy winien mieć zastosowanie również wtedy, gdy organ administracyjny odmawia wydania odpisu z akt administracyjnych, dlatego że nie uznaje wnioskodawcy za stronę postępowania. W przeciwnym bowiem razie istotny spór dotyczący tego, czy określony podmiot jest stroną postępowania nie byłby poddany kontroli w administracyjnym postępowaniu instancyjnym oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W konsekwencji skarga na bezczynność organu polegająca na niezafatwieniu żądania wydania z akt odpisu decyzji jest dopuszczalna, gdyż sprawa ta może być załatwiona poprzez wydanie postanowienia w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie (art. 17 w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Przechodząc do oceny zasadności skargi stwierdzić należy, iż jest ona uzasadniona, gdyż mimo złożenia przez skarżących wniosku o wydanie z akt sprawy odpisu decyzji o pozwoleniu na budowę wniosek ten nie został załatwiony poprzez wydanie żądanego odpisu lub podjęcia postanowienia o odmowie jego wydania.

Uwzględniając skargę sąd nakazał Prezydentowi Miasta B. wydanie uwierzytelnionego odpisu decyzji Prezydenta Miasta B. z 29 lutego 2000 r. (...) o udzieleniu Tomaszowi M. pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, polegających na budowie pomostu i schodów na nieruchomości położonej w B. przy ul. C. 39, bądź wydania w tym samym terminie postanowienia o odmowie wydania skarżącym uwierzytelnionego odpisu tej decyzji.