

Wyrok z dnia 12 sierpnia 2003 r.

III RN 12/03

Roczny termin dla przedstawienia świadectwa pochodzenia towaru zgłaszanego do odprawy celnej, o którym mowa w punkcie 6 Zasad określania pochodzenia towarów z krajów rozwijających się w celu udzielania preferencji celnych w ramach ogólnego systemu preferencji, stanowiących załącznik do Porozumienia o ujednoczeniu zasad określania pochodzenia towarów z krajów rozwijających się w celu udzielania preferencji celnych w ramach ogólnego systemu preferencji sporządzone w Moskwie dnia 5 czerwca 1980 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 15, poz. 116), jest zachowany także w sytuacji, gdy w toku dalszego postępowania celnego organy celne zakwestionują autentyczność lub wiarygodność przedstawionego przez zgłaszającego w dniu dokonania zgłoszenia towaru do odprawy celnej świadectwa pochodzenia tego towaru na formularzu A.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2003 r. sprawy ze skargi Andrzeja P. i Urszuli P. na decyzję Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2000 r. [...] w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2002 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Prezydent Miasta B.P., jako organ pierwszej instancji, decyzją z dnia 20 września 1999 r. odmówił uchylenia wydanej uprzednio z upoważnienia Kierownika

Urzędu Rejonowego w B.P. decyzji z dnia 12 czerwca 1997 r., mocą której zatwierdzony został projekt budowlany i udzielone zostało Mieczysławowi S. pozwolenie na budowę budynku mieszkalno-gospodarczego na położonej w B.P. przy ul. K. działce o numerze geodezyjnym [...] bowiem - jak podniesiono w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia - budynek, którego dotyczy ta decyzja, jest już wybudowany w stanie surowym i wymaga jedynie wykończenia. W wyniku odwołania Urszuli i Andrzeja P., Wojewoda L. - jako organ drugiej instancji - decyzją z dnia 15 listopada 1999 r. uchylił zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r. i umorzył postępowanie administracyjne w tej sprawie przed organem pierwszej instancji, stwierdzając równocześnie, że wydane uprzednio pozwolenie na budowę jest prawidłowe, pomimo że nie ma w sprawie żadnej decyzji lokalizacyjnej, albowiem w momencie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę decyzja taka obowiązywała.

Następnie, w wyniku skargi Urszuli i Andrzeja P. na powyższą decyzję Wojewody L. z dnia 15 listopada 1999 r., Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 20 lutego 2001 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję, wskazując w uzasadnieniu tego wyroku, że w rozpoznawanej sprawie brak jest przesłanek do wydania decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego przed organem pierwszej instancji, ponieważ nie stało się ono bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 k.p.a.

W konsekwencji powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego [...], Wojewoda L. - w wyniku ponownego rozpoznania odwołania Urszuli i Andrzeja P. od wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta B.P. decyzji z dnia 20 września 1999 r. - decyzją z dnia 8 czerwca 2001 r., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Wojewoda L. stwierdził, że decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 12 czerwca 1997 r. została wydana z naruszeniem prawa, gdyż strony - czyli Urszula i Andrzej P. - nie brały udziału w tym postępowaniu, lecz równocześnie odmówił uchylenia tej decyzji, wskazując na art. 146 § 2 k.p.a., ponieważ nowa decyzja w tej sprawie w istocie odpowiadałaby decyzji dotychczasowej. Ponadto, Wojewoda L. stwierdził także, że zaskarżona przez odwołujących się decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest prawomocna, na co wskazuje decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 30 czerwca 1999 r. Jej mocą której Samorządowe Kolegium Odwoławcze - w wyniku rozpoznania odwołania Urszuli i Andrzeja P. od wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta B.P. decyzji z

dnia 29 marca 1999 r. w sprawie stwierdzenia, że decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 maja 1997 r. ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania tereny dla inwestycji polegającej na realizacji budynku mieszkalno-gospodarczego na położonej w B.P. przy ul. K. działce o numerze geodezyjnym [...] wydana została wprawdzie z naruszeniem prawa, jednak równocześnie stwierdził, że nie podlega ona uchyleniu z przyczyn, o których mowa w art. 146 § 2 k.p.a. - uchyliło zaskarżoną decyzję i umorzyło postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, gdyż nowa decyzja potwierdzałaby dokonane już uprzednio w treści decyzji, której dotyczy wnioski o wznowienie postępowania, ustalenie dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przedmiotowej działki. Wynika stąd, co podkreślił Wojewoda L. w uzasadnieniu swej decyzji z dnia 8 czerwca 2001 r., że projektowany budynek mieszkalno-gospodarczy w czasie rozpatrywania wniosku Mieczysława S. o pozwolenie na budowę spełniał wymagania obowiązującej wówczas decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a przedmiotowa decyzja była prawomocna. Ponadto, inwestor - Mieczysław S. przedłożył także dowód dysponowania terenem na cele budowlane, a w związku z lokalizacją budynku na granicy sąsiedniej działki dołączona została także zgoda właścicieli tej sąsiedniej działki zlokalizowanej przy ul. K. W tej sytuacji, ponieważ inwestycja została zlokalizowana zgodnie z wymaganiami prawnymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.) - co potwierdził także znajdujący się w aktach sprawy uzupełniający materiał dowodowy - brak było w przedmiotowej sprawie podstawy prawnej uzasadniającej odmowę wydania wnioskowanego pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (pierwotnie: Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.; a następnie jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm. - powoływanej nadal jako Prawo budowlane).

Skarga Urszuli i Andrzeja P. na powyższą decyzję Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2001 r. została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2002 r. [...]. W uzasadnieniu powyższego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w szczególności, co następuje. Po pierwsze, wbrew podniesionemu w skardze zarzutowi, respektując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 20 lutego 2001 r. [...], Wojewoda L. - w wyniku ponownego rozpoznania odwo-

łania Urszuli i Andrzeja P. od wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta B.P. decyzji z dnia 20 września 1999 r. - decyzją z dnia 8 czerwca 2001 r. orzekł co do istoty sprawy, ponieważ brak było przesłanek do wydania decyzji o umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego. Równocześnie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że - zgodnie z wytycznymi zawartymi w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 5 listopada 1998 r. [...] - Wojewoda L., podejmując ponownie rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie co do jej istoty, zebrał i ocenił cały materiał dowodowy zgodnie z wymaganiami art. 77 § 1 w związku z art. 80 k.p.a. i w konsekwencji na podstawie art. 151 § 2 w związku z art. 146 § 2 k.p.a. orzekł, że do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor - Mieczysław S. dołączył wszystkie wymagane dokumenty (zgodnie z art. 33 Prawa budowlanego - w brzmieniu jednolitego tekstu: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), w tym także decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 12 maja 1997 r., która w czasie rozpoznawania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę nadal obowiązywała, a w tej sytuacji w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw prawnych uzasadniających wydanie przez Wojewodę Lubelskiego decyzji o odmowie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 w związku z art. 35 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego).

Po drugie, równocześnie, stosownie do treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 5 listopada 1998 r. [...] oraz biorąc pod uwagę ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 Prawa budowlanego), także organ pierwszej instancji „wystąpił o ocenę dotyczącą stopnia uciążliwości dla otoczenia projektowanego budynku - na działce [...] przy ul. K. w B.P., do Powiatowego Inspektora Sanitarnego w B.P. oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w L. Delegatura w B.P. Z uzyskanych od powyższych jednostek odpowiedzi wynika, że w świetle dyspozycji art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139) i rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska (Dz.U. Nr 93, poz. 589) przedmiotowy budynek nie jest zaliczony do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, a więc nie wymaga uzgodnienia z powiatowym inspektorem sanitarnym. Natomiast, co wynika z wykresu ograniczenia dostępu światła naturalnego przez projektowany budynek, budynek mieszkalny skarżących

jest maksymalnie zacieniany przez 2 godziny dziennie, czyli nie zachodzi ograniczenie oświetlenia naturalnego pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, w świetle § 60 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 114 ze zm.). Ponadto budynek został zlokalizowany zgodnie z § 12 i § 13 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa odnośnie odległości od granicy działki sąsiedniej nieruchomości (...). Wskazuje to, iż organ pierwszej instancji wydając decyzję dokonał właściwej oceny dotyczącej stopnia uciążliwości dla otoczenia projektowanego budynku mieszkalno-gospodarczego (stosownie do dyspozycji art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – pierwotnie: Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.; a następnie jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. - powoływanej nadal jako ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym; a także stosownie do przepisów obowiązującego w owym czasie rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska - Dz.U. Nr 93, poz. 589) i stwierdził, iż projektowany budynek nie jest zaliczony do kategorii inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i dlatego w tym zakresie wydanie pozwolenia budowlanego nie wymaga uprzedniego dokonania uzgodnienia z powiatowym inspektorem sanitarnym.

Po trzecie, projektowany budynek mieszkalno-gospodarczy nie narusza ustaleń obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w rozpoznawanej sprawie nie mogłaby zapaść odmienna decyzja, pomimo stwierdzenia naruszenia prawa, polegającego na tym, że w postępowaniu administracyjnym nie brali udziału w charakterze stron także skarżący - Urszula i Andrzej P. (art. 146 § 2 k.p.a.).

Rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2002 r. [...], oddalającego skargę Urszuli i Andrzeja P. na decyzję Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2001 r. wniósł Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego [...], zarzucając rażące naruszenie: po pierwsze, art. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlanego (w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.) w związku z art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu tekstu jednolitego: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) „przez pomi-

nięcie praw właścicielskich Andrzeja i Urszuli P. związanych z położeniem ich nieruchomości w określonej przestrzeni urbanistycznej, zagwarantowanych miejscowym planem zagospodarowania terenu”; po drugie, art. 28 ust. 2 i art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego „wobec odmowy uchylenia decyzji o pozwoleniu na budowę przy zignorowaniu faktu uchylenia decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, jaka dla pozwolenia na budowę stanowiła decyzję taką, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.”; po trzecie, „art. 11, 80, 107 § 3, 145 § 1 pkt 8, 146 § 2 k.p.a. wobec zignorowania faktu uchylenia decyzją SKO w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r. [...] decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o którą wydano pozwolenie na budowę będące przedmiotem wznowienia postępowania”; po czwarte, art. 22 ust. 2 pkt 1 - pkt 3 w związku z art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływanej nadal jako ustawa o NSA) oraz art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy o NSA „przez zignorowanie faktu kluczowego dla rozstrzygnięcia sprawy, a także w związku z bezkrytycznym przyjęciem stwierdzeń wynikających z opinii urbanistycznej, co do której istnieje wątpliwość, czy w ogóle mogła być potraktowana jako dowód w sprawie”.

W konsekwencji, w rewizji nadzwyczajnej na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA sformułowany został wniosek „o uchylenie (zmianę) przedmiotowego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodka Zamiejscowego Lublinie z dnia 4 czerwca 2002 r. [...] i uchylenie decyzji Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2000 r. [...] i utrzymanej nią w mocy decyzji Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r. [...] w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę” albo „o uchylenie przedmiotowego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ośrodka Zamiejscowego Lublinie z dnia czerwca 2002 r. [...] i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania”.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że:

Po pierwsze, w opinii wnoszącego rewizję nadzwyczajną: „część historyczna, opisana w motywach kwestionowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie pozwala na dokonanie właściwej oceny zapadłego rozstrzygnięcia NSA. Sąd konieczne jest przedstawienie historii sporu, zreferowania kolejnych jego etapów i wskazania, jaki zespół rozstrzygnięć administracyjnych został ostatecznie uznany za odpowiadający prawu w kwestionowanym wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2002 r. [...]”

Jest to konieczne tym bardziej, że „w sporze trwającym od 1997 r. zapadły aż trzy wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Otóż przedstawiona w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej chronologia rozstrzygnięć, jakie w rozpoznawanej sprawie zapadały, przedstawia się, jak następuje: 1) W zakresie ustalenia na wniosek inwestora - Mieczysława S. 'warunków zabudowy i zagospodarowania' terenu działki, na której zamierzał on realizować budynek mieszkalno-gospodarczy, podjęte zostały kolejno następujące rozstrzygnięcia prawne: a) decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; przy czym w postępowaniu zmierzającym do wydania tej decyzji nie brali udziału skarżący - Urszula i Andrzej P.; b) postanowienie Prezydenta Miasta B.P. z dnia 19 września 1997 r. odmawiające wznowienia na wniosek Urszuli i Andrzeja P. postępowania w sprawie wydania Mieczysławowi S. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo że nie brali oni udziału w tym postępowaniu; c) decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r., mocą której uchylone zostało postanowienie Prezydenta Miasta B.P. z dnia 19 września 1997 r. odmawiające wznowienia na wniosek Urszuli i Andrzeja P. postępowania w sprawie wydania Mieczysławowi S. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uchylona została także powyższa decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie ustalenia na wniosek Mieczysława S. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu należącej do niego działki; d) decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 29 marca 1999 r., stwierdzająca że decyzja z dnia 12 maja 1997 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została wydana z naruszeniem prawa, jednakże utrzymująca ją w mocy z przyczyn, o których mowa w art. 146 § 2 k.p.a.; e) decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 30 czerwca 1999 r. uchylająca decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 29 marca 1999 r. i umarzająca postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a to z uwagi na fakt, że z powodu upływu czasu przedmiotowa decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu utraciła już moc obowiązującą. 2) Z kolei, w kwestii 'pozwolenia na budowę' zamierzonej przez inwestora - Mieczysława S. inwestycji, która miała być realizowana w nawiązaniu do uprzednio wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu należącej do niego działki, podjęte zostały kolejno następujące rozstrzygnięcia prawne: a) decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 12 czerwca 1997 r., mocą której Mieczysławowi S. udzielone zostało pozwolenie budowlane na budowę w granicach jego

działki budynku mieszkalno-gospodarczego; b) decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 29 sierpnia 1997 r. odmawiająca Urszuli i Andrzejowi P. uchylecia wydanej na wniosek Mieczysława S. decyzji z dnia 12 czerwca 1997 r. o pozwoleniu na budowę; c) decyzja Wojewody B.P. z dnia 9 października 1997 r. w sprawie utrzymania w mocy decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 12 czerwca 1997 r., odmawiającej uchylecia uprzedniej decyzji o wydaniu pozwoleniu na budowę; d) postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 18 marca 1998 r. [...] w sprawie wstrzymania wykonania wydanej na wniosek Mieczysława S. decyzji z dnia 12 czerwca 1997 r. o pozwoleniu na budowę; e) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 5 listopada 1998 r. [...], mocą którego uchylona została decyzja Wojewody B.P. z dnia 9 października 1997 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę, w którym Sąd równocześnie wskazał na to, iż sposób załatwienia tej sprawy zależny jest od wyniku toczącego się wznowionego postępowania w sprawie uprzednio wydanej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w związku z realizacją tej samej inwestycji; f) decyzja Wojewody L. z dnia 16 lutego 1999 r. - wydana w wyniku ponownego rozpoznania odwołania Urszuli i Andrzeja P. od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 29 sierpnia 1997 r. i odmawiającej uchylecia wcześniejszej decyzji o pozwoleniu na budowę - mocą której uchylona została powyższa decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 29 sierpnia 1997 r., a sprawa przekazana została do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji, bowiem: „decyzją z dnia 11. 12. 1997 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B.P. uchyliło decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 12. 05. 1997 r. Inwestor do dnia dzisiejszego nie posiada prawomocnej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania działki [...] położonej w B.P. przy ul. K.”; g) decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r., mocą której odmówił on uchylecia kwestionowanego pozwolenia na budowę z dnia 12 czerwca 1997 r., ponieważ budynek mieszkalno-gospodarczy, którego pozwolenie to dotyczy, został już wybudowany w stanie surowym i wymaga jedynie wykończenia; i) decyzja Wojewody L. z dnia 15 listopada 1999 r. uchylająca decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r. i umarzająca postępowanie w sprawie z tej przyczyny, że pozwolenie na budowę jest prawidłowe, pomimo że aktualnie brak jest w tej sprawie decyzji lokalizacyjnej (czyli decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), bowiem w momencie wydawania kwestionowanej decyzji o po-

zwoleniu na budowę decyzja taka obowiązywała; j) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 20 lutego 2001 r. [...], mocą którego uchylona została decyzja Wojewody L. z dnia 15 listopada 1999 r.; decyzja Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2001 r., która utrzymała w mocy decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r., odmawiającą uchylecia decyzji z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie wydanego Mieczysławowi S. pozwolenia na budowę; l) wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2002 r. [...], mocą którego Sąd utrzymał w mocy decyzję Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2001 r. i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie wydanego Mieczysławowi S. pozwolenia na budowę.

Po drugie, nawiązując do powyższych ustaleń, dotyczących trybu postępowania w rozpoznawanej sprawie i kolejno podejmowanych rozstrzygnięć prawnych, w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej sformułowane zostały następujące zarzuty: 1) Wydając zaskarżony wyrok i uznając, iż zaskarżona decyzja nie narusza prawa, Naczelnny Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę tego, że „decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowiąca jeden z niezbędnych dokumentów, w tym przypadku, do wydania pozwolenia na budowę Mieczysławowi S., została uchylona decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r. [...]. Ta ostatnia decyzja nie stała się przedmiotem żadnego postępowania kontrolnego, w związku (z czym - dopisek) należy uznawać ją za element obowiązującego porządku prawnego. Fakt ten stanowił okoliczność, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., którą w świetle powołanej ostatnio decyzji Wojewody B.P. należało uwzględnić z urzędu w toczącym się, wznowionym postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Organy orzekające we wznowionym postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę powinny były więc ocenić zgodność z prawem wydanego Mieczysławowi S. pozwolenia na budowę nie tylko z punktu widzenia okoliczności podniesionej w podaniu Andrzeja i Urszuli P. o wznowienie postępowania, to jest przez pryzmat art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., ale i przez pryzmat art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Za oczywiste wypada także przyjmować, w szczególności w kontekście art. 146 § 2 k.p.a., że oceniając, czy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapasć wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, należało przede wszystkim wziąć pod uwagę przesłanki, które sprawiły, że doszło do uchylecia decyzji, w oparciu o którą wydano decyzję będącą przedmiotem wznowie-

nia postępowania”, a mianowicie to, że: a) w rozpoznawanej sprawie w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu brał udział pracownik Urzędu Miasta w B.P., który wykonał projekt zagospodarowania przedmiotowej działki Mieczysława S. i równocześnie reprezentował organ pierwszej instancji w postępowaniu odwoławczym (art. 145 § 1 pkt 3 w związku z art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a.); b) a ponadto, w treści uzasadnienia powyższej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego wyrażona została także jednoznacznie opinia co do konieczności przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy dane zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji, w opinii wnoszącego rewizję nadzwyczajną „w następstwie ww. decyzji SKO mogło dojść jedynie do umorzenia postępowania przed I instancją jako bezprzedmiotowego (nie było bowiem już decyzji będącej przedmiotem wznowionego postępowania). Tak jednak się nie stało.” 2) Z kolei: „powinnością NSA wynikającą w szczególności z art. 51 ustawy o NSA w kontekście art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA w związku z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. było uchylenie decyzji obu instancji. NSA nie może bowiem oceniać, na ile istnienie określonej podstawy uzasadniającej wznowienie postępowania (tu: wymagającej wzięcia pod uwagę z urzędu w ramach wznowionego postępowania) rzutowało na wynik wznowionego postępowania, czy na wynik postępowania zakończonego decyzją będącą przedmiotem wznowienia postępowania, a na ile nie. Stwierdzeniem mylącym w świetle przedstawionych danych było ustalenie przez NSA, jakoby w postępowaniu służącym ocenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie zostało ustalone, jakoby ta ostatnia decyzja nie była sprzeczna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Cytowany fragment ww. decyzji SKO w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r. pozwala na stwierdzenie, że tego rodzaju ocena miała jednak miejsce, przy czym z tej oceny wynikało to, że zdaniem SKO plan nie pozwalał na wybudowanie obok istniejącego budynku mieszkalnego drugiego określanego mianem: „mieszkalno-gospodarczego”. Ponadto, w opinii wnoszącego rewizję nadzwyczajną: „eksponowanej przez organy orzekające w sprawie opinii urbanistycznej nie można zasadnie przeciwstawiać cytowanemu stanowisku co do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawartemu w ww. decyzji SKO w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r. Pytaniem porządkowym jest w szczególności to, czy ww. opinię można traktować jako opinię biegłego, czy też nie, skoro w aktach sprawy brak jest postanowienia o przeprowadzeniu dowodu z tego rodzaju opinii, a w szcze-

gólności opinii osoby, która daną opinię sformułowała". W rezultacie, świadczy to samo przez się o tym, że w danym wypadku naruszony został przepis art. 80 k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Punktem wyjścia dla dokonania oceny prawnej podniesionych w rewizji zarzutów rażącego naruszenia prawa należy uczynić zarzut dotyczący tego, że Naczelny Sąd Administracyjny, wydając zaskarżony wyrok nie wziął pod uwagę faktu „uchylenia decyzją SKO w B.P. z dnia 11 grudnia 1997 r. [...] decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o którą wydano pozwolenie na budowę będące przedmiotem wznowienia postępowania”, co - w opinii rewidującego - stanowiło rażące naruszenie art. 11 (zasada przekonywania), art. 80 (zasada swobodnej oceny dowodów), art. 107 § 3 (wymagania prawne dotyczące faktycznego i prawnego uzasadnienia decyzji), art. 145 § 1 pkt 8 (wznowienie postępowania w przypadku, gdy decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie uchylona lub zmieniona).

Oceniając zasadność powyższego zarzutu należy mieć na uwadze to, że:

Po pierwsze, w rozpoznawanej sprawie Prezydent Miasta B.P. decyzją z dnia 12 maja 1997 r., wydaną na wniosek Mieczysława S., ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania, bowiem stwierdził, iż zamierzona przez wnioskodawcę inwestycja nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego wówczas dla tego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w tej sytuacji - stosownie do dyspozycji art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - organ nie może odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Skarżący - Andrzej i Urszula P. nie uczestniczyli w tym postępowaniu w charakterze stron. Korzystając z przysługującego mu uprawnienia, Mieczysław S. - zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego - niezwłocznie złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, na podstawie którego Kierownik Urzędu Rejonowego w B.P. decyzją z dnia 12 czerwca 1997 r. udzielił mu pozwolenia na budowę inwestycji w postaci budynku 'mieszkalno-gospodarczego', tym bardziej że art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie przesądzał o tym, iż warunki ustalone w uprzednio wydanej decyzji z dnia 12 maja 1997 r. o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wiążą organ wydający pozwolenie na budowę. Na tej podstawie inwestor - Mieczysław S. podjął realizację zamierzonej inwestycji.

Po drugie, dopiero wówczas, w wyniku wznowienia postępowania na wnioski skarżących - Andrzeja i Urszuli P., którzy nie zostali zawiadomieni przez właściwy organ administracji publicznej o wszczęciu postępowania w sprawie z wniosku Mieczysława S. o wydanie pozwolenia na budowę i dlatego nie uczestniczyli także w tym postępowaniu w charakterze strony (pomimo, że byli współwłaścicielami nieruchomości gruntowej położonej w B.P. przy ul. K., która graniczyła z nieruchomością Mieczysława S. położoną w B.P. przy ul. K. i z tego tytułu przysługiwała im szczególna ochrona prawna na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego) - Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 11 grudnia 1997 r. uchyliło decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie ustalenia Mieczysławowi S. warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy budynku mieszkalno-gospodarczego na działce [...] przy ul. K. w B.P. oraz przekazało tę sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu tej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło między innymi, że: „w zakresie zgodności decyzji z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym niezbędne jest dodatkowe postępowanie pod kątem relacji zamierzenia inwestycyjnego z planem zagospodarowania przestrzennego. Treść wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu, oznaczonego symbolem MN, ustala następujące przeznaczenie: 'zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Osiedle zabudowy jednorodzinnej w większości zrealizowane. Pozostawienie stanu istniejącego z możliwością uzupełnienia na obszarze zatwierdzonego planu szczegółowego - zgodnie z tym planem, na obszarze pozostałym budynki mieszkalne do 2 kondygnacji, a zabudowa usługowo-gospodarcza do 20 m² parterowa'. Natomiast z treści wniosku inwestora wynika, że jego zamiarem było wybudowanie budynku 'gospodarczo-mieszkalnego'. Jak wykazało postępowanie odwoławcze, dla tego terenu nie opracowano planu szczegółowego, co oznacza, że przedmiotem inwestycji zgodnej z tym planem może być albo dom mieszkalny, albo budynek usługowo-gospodarczy, obydwa obiekty o określonych parametrach. Dom mieszkalny inwestor ma już pobudowany. W toku postępowania wszczętego wnioskiem strony organ pierwszej instancji nie zbadał, czy takie zamierzenie inwestora odpowiada prawu miejscowemu, chociaż wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku. Z kolei w wydanej decyzji inwestycję określił jako budynek 'mieszkalno-gospodarczy' ". Decyzja ta nie została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 listopada 1998 r [...] uchylił decyzję Wojewody B.P. z dnia 9 października 1997 r., która utrzymała w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 29 sierpnia 1997 r., odmawiającą uchylenie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalno-gospodarczego wydane Mieczysławowi S. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził równocześnie, że „decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma znaczenie prejudycjalne dla wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W dacie wydania zaskarżonej decyzji postępowanie w sprawie wznowienia postępowania zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta B.P. decyzji z dnia 12.05.1997 r. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji było w toku. Zaskarżona decyzja wydana została w dniu 9.10.97 r. Postępowanie dotyczące wznowienia postępowania zakończone wydaniem decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zostało wszczęte w dniu 25.08.98 r. na skutek wniosku małżonków P. i do dnia 9.10.97 r. nie zostało zakończone w administracyjnym toku instancji (decyzja organu odwoławczego - Samorządowego Kolegium Odwoławczego została wydana w dniu 11.12.1987 r.). W takiej sytuacji obowiązkiem organu administracji było, stosownie do art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., zawieszenie postępowania w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie dotyczącej ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zaznaczyć przy tym należy, że decyzją z dnia 11.12.97 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B.P. uchyliło decyzję Prezydenta Miasta B.P. dnia 19.09.97 r. odmawiającą uchylenia decyzji tego organu z dnia 12.05.97 r. o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wskazaną decyzję z dnia 12.05.97 r., przekazując sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Nie można też odeprzeć zarzutów skargi co do tego, że organ administracji nie zbadał sprawy w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego), jak również co do ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 cyt. ustawy)”.

Po czwarte, w tej sytuacji, Wojewoda L. decyzją z dnia 16 lutego 1999 r., wydaną w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, uchylił zaskarżoną decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 29 sierpnia 1997 r. odmawiającą uchylenia pozwolenia na budowę z dnia 12 czerwca 1997 r. udzielonego Mieczysławowi S. oraz przekazał tę sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji.

W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Wojewoda L. stwierdził między innymi, że „na-leży nadmienić, iż decyzją z dnia 12.05.1997 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B.P. uchylił decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 12.05 1997 r. Inwestor do dnia dzisiejszego nie posiada prawomocnej decyzji usta-lającej warunki zabudowy i zagospodarowania działki [...] położonej w B.P. przy ul. K.” (co potwierdza także znajdująca się w aktach sprawy administracyjnej organu drugiej instancji [...] ‘Notatka’ służbowa z dnia 15 lutego 1999 r. sporządzona przez pracownika Wydziału Architektury Budownictwa i Urbanistyki Oddziału Zamiejscowe-go L. Urzędu Wojewódzkiego).

Po piąte, z kolei, decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 30 czerwca 1999 r. uchylona została w całości decyzją Prezydenta Miasta B.P. z dnia 29 marca 1999 r. - „w sprawie stwierdzenia, że decyzja Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 maja 1997 r. ustalająca dla Mieczysława S. warunki zabudowy i zago-spodarowania terenu inwestycji polegającej na realizacji budynku mieszkalno-gospo-darczego w B.P. przy ul. K. na działce [...] wydana została z naruszeniem prawa oraz odstąpienia od uchylecia tej decyzji z powodu okoliczności, o których mowa w art. 146 § 2 k.p.a., bowiem nowa decyzja zawierałaby ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu o treści określonej w decyzji będącej przedmiotem wzn-owienia postępowania” - i równocześnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze posta-nowiło umorzyć postępowanie w sprawie wznowienia postępowania. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Samorządowe Kolegium Odwoławcze podkreśliło przy tym w szczególności, iż „Kolegium uznaje decyzję z dnia 12 maja 1997 r. za niezgodną z prawem, bowiem w jej załączniku organ dokonał lokalizacji zamierzonej inwestycji w ściśle określonym miejscu. Takie ustalenie nie mogło być dokonane na etapie usta-lenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Kolegium Odwoławcze usta-liło, że decyzja będąca przedmiotem wznowionego postępowania utraciła ważność. Skład orzekający uznał, że w przedmiotowej sprawie okoliczność ta ma pierwszeń-stwo przy wyborze rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. Określając bowiem termin ważności swojej decyzji z dnia 12 maja 1997 r. organ pierwszej instancji zamieścił w niej klauzulę, z której wynika iż decyzja ta jest ważna do dnia 12 maja 1997 r., a po upływie tego terminu następuje wygaśnięcie jej ważności. Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym , decyzja o wa-runkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu powinna określać termin ważności tej decyzji. Okoliczność iż decyzja utraciła ważność stanowi prze-

slankę bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. Zaistnienie tej okoliczności nie daje organowi podstaw do zakończenia wznowionego postępowania zgodnie z którymkolwiek rozstrzygnięciem wynikającym z art. 151 k.p.a.”.

Po szóste, pomimo to, że utraciła ważność decyzja z dnia 12 maja 1997 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, Prezydent Miasta B.P. wydał w dniu 20 września 1999 r. decyzję, w której stwierdził „decyzja Kierownika Urzędu Rejonowego w B.P. z dnia 12.06.1997 r. udzielająca Mieczysławowi S. pozwolenia na budowę budynku mieszkalno-gospodarczego została wydana z naruszeniem prawa strony; odmawiam uchylecia wyżej wymienionej decyzji, ponieważ decyzja nowa w swej istocie odpowiadałaby dotychczasowej”. Następnie, Wojewoda L. decyzją z dnia 15 listopada 1999 r. uchylił powyższą decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 20 września 1999 r. i równocześnie umorzył postępowanie administracyjne organu pierwszej instancji w tej sprawie. Z kolei, ta decyzja Wojewody L. z dnia 15 listopada 1999 r. została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 20 lutego 2001 r. [...], w którego uzasadnieniu Sąd stwierdził, że organ drugiej instancji „powinien orzec co do istoty sprawy”. I właśnie w konsekwencji tego wyroku, Wojewoda L. wydał w dniu 8 czerwca 2001 r. decyzję utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta B.P. z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie pozwolenia na budowę, w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia stwierdzając w szczególności, że „należy wskazać, iż kwestionowana przez odwołujących się decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest prawomocna, na co wskazuje decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. z dnia 30.06.1999 r.”. Stwierdzenie to jest oczywiście sprzeczne z treścią rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B.P. zawartego w powołanej decyzji z dnia 30 czerwca 1999 r. Pomimo to, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 2002 r. [...], wydanego w wyniku skargi na powyższą decyzję Wojewody L. z dnia 8 czerwca 2001 r. (w komparycji tego wyroku podana została błędnie data ‘8 czerwca 2000 r.’, jako data wydania tej decyzji), Sąd stwierdził także, że „Należy podkreślić, iż powyższa decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w trakcie rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę nie utraciła mocy obowiązującej”, gdy tymczasem decyzja taka w ogóle nie obowiązywała w tym czasie.

Przedstawione okoliczności sprawy wskazują jednoznacznie na to, że słuszne okazały się podniesione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty, iż po pierwsze - organ wy-

dający zaskarżoną decyzję z dnia 8 czerwca 2001 r. utrzymującą w mocy wydaną uprzednio decyzję w sprawie udzielenia pozwolenia budowlanego Mieczysławowi S. błędnie przyjął, że w chwili wydawania tego pozwolenia obowiązywała prawomocna decyzja w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowanie terenu dotycząca tej samej inwestycji, po drugie - wbrew obowiązкови prawnemu określoneму w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., organ wydający tę decyzję w rozpoznawanej sprawie nie wziął pod uwagę z urzędu okoliczności, że w chwili wydawania pozwolenia na budowę inwestor nie posiadał wymaganej ustawą (art. 32 ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego) obowiązującej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczącej działki budowlanej, na której miała być realizowana wnioskowana inwestycja; oraz po trzecie - w konsekwencji, w chwili wydawania zaskarżonej decyzji o pozwoleniu na budowę organ wydający tę decyzję nie dysponował konieczną oceną prawną innego właściwego organu (art. 40 i art. 42 oraz art. 34 - a począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. art. 46a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) wskazującą na zgodność zamierzenia inwestycyjnego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ § 1 k.p.c. w związku z art.10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz.189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====