

Rybnik, dn. 31.07.2011 r.

Sz. Pan

Prof. dr hab. ROMAN HAUSER

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

ul. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Na podstawie art. 15 § 1 pkt. 2 p.p.s.a. zwracam się do Pana o podjęcie uchwały dotyczącej kwestii rozpatrywania spraw administracyjnych zakończonych ostatecznymi decyzjami, które następnie zostały wyeliminowane z obiegu prawnego przez sądy administracyjne. Oczekuję, że w uchwale tej zawarte zostanie, co następuje:

1. Jednoznaczne określenie, czy po uchyleniu zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny, powstaje **nowa sprawa, czyli rozpatrywana z zastosowaniem przepisów obowiązujących aktualnie, a nie w dniu wydawania uchylonej decyzji**, czy też organ ma obowiązek rozpoznać ponownie sprawę według **stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji ostatecznej, czyli zgodnie z przepisami obowiązującymi w tamtym czasie**.
2. Jednoznaczne wskazanie, czy sąd administracyjny – który w przypadku uchylenia decyzji administracyjnych przyjmuje zgodnie z art. 153 p.p.s.a., że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność było przedmiotem zaskarżenia – ma obowiązek ustalić, **czy na dzień posiedzenia sądu zmienił się stan faktyczny i prawny sprawy uniemożliwiający** wykonanie art. 141 § 4 p.p.s.a., który wskazuje, że jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, **uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania, co do dalszego postępowania**.

Szanownie Panie Profesorze!

Z uwagi na to, że uczestniczę w ogromnej ilości spraw sądowych w całej Polsce (we wszystkich sądach administracyjnych) – i to nie tylko związanych z budową stacji bazowych telefonii komórkowych – podnoszę, iż bardzo często pojawia się problem dotyczący ponownego prowadzenia sprawy administracyjnej w wyniku uchylecia decyzji przez sąd administracyjny. Powszechnie wiadomym jest, iż cały proces sądowy od dnia złożenia skargi w organie do jej zakończenia przed Naczelnym Sądem Administracyjnym trwa niejednokrotnie ponad dwa lata. Problem pojawia się w sytuacji, w której sąd uchylił obie decyzje i zgodnie z art. 141 § 4 w związku z 153 p.p.s.a. formułuje ocenę prawną i dalsze wskazówki dla organów. W większości przypadków bowiem **następuje zamiana stanu prawnego i faktycznego – a co najważniejsze – sam wniosek staje się nieaktualny.** W takim przypadku ogromna liczba wyroków okazuje się niewykonywalna, ponieważ organy umarzają postępowania administracyjne (żądanie zrealizowane) i tym samym nie ma kto ich wykonać.

Reasumując – problemem prawnym, do rozwiązania jest ustalenie, czy po wyroku powstaje nowa sprawa administracyjna z nowym stanem faktycznym oraz prawnym, czy też w dalszym ciągu jest to ta sama sprawa z niezmiennym stanem i wtedy istnieje możliwość ponownego wydania decyzji.

W świetle powyższego należy przywołać zaprezentowane stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (Prof. Barbary Adamiak) w Warszawie I OSK 1092/09 zawarte w wyroku z dnia 12.01.2010 r., w którym podkreślono, że:

*W razie, gdy została zaskarżona decyzja do sądu administracyjnego, sąd uchylił decyzję to sprawa wraca do rozpoznania według stanu faktycznego w dniu wydania decyzji ostatecznej. W wyniku uchylecia zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny, **nie powstaje nowa sprawa**, a organ ma obowiązek rozpoznać **sprawę według stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji ostatecznej.***

Powyższe akceptuje pogląd Pana Profesora zaprezentowany w wyroku II OSK 681/08 z dnia 5.05.2009 r. (dostępny w bazie orzeczeń), w którym podkreślił Pan, że:

Skład orzekający NSA wskazuje, że skutkiem tego wyroku było wyeliminowanie obu decyzji z obrotu prawnego. Wyrok NSA w tym zakresie miał charakter konstytutywny tzn. pozbawił mocy obowiązującej decyzję (skutek *extunc*). **Oznacza to, że organy administracji publicznej miały obowiązek prowadzić postępowania tak, jak miało to miejsce przed wydaniem zażądanej decyzji.**

Powyższe stanowisko jest dla większości urzędników i Sędziów niezrozumiałe i prowadzi do jego różnej interpretacji. Moim zdaniem powyższe stanowisko jak najbardziej prawidłowe świadczy o tym, że po wydaniu wyroku i uchyleniu decyzji **organ ma obowiązek rozpoznać sprawę według stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji ostatecznej.** Tylko i wyłącznie w taki sposób art. 153 p.p.s.a jest wykonywalny. Przykładem innego rozumowania powyższego jest sprawa II OSK 187/10 zakończona wyrokiem z dnia 23.03.2011 r. czyli prawie po 8 latach od wydania decyzji przez organ I instancji i to przez umorzenie postępowania. W przypadku powyższym kilkakrotne orzekanie przez WSA oraz NSA okazało się bezużyteczne, albowiem organ umorzył postępowanie, które od początku roku 2004 było rzekomo bezprzedmiotowe.

Aby jeszcze precyzyjniej uwidocznić problem postaram się tego dokonać na przykładzie sprawy, która jest obecnie w toku i jest bardzo już skomplikowana:

W sprawie o pozwolenia na odbudowę budynku WSA w Bydgoszczy Sygn. akt II SA/Bd 481/08 w wyroku z dnia 5.11.2008 r. uchylono obie decyzje (dotyczy organów architektoniczno-budowlanych). W międzyczasie inwestor dokonał odstępstw od projektu budowlanego i zapadł drugi wyrok II SA/Bd 302/10 z dnia 11.05.2010 r. uchylono wszystkie akty prawne w zakresie sprawy (dotyczy organów nadzoru budowlanego), w którym sformułowano następującą ocenę prawną:

Ponownie rozpoznając sprawę organy muszą wziąć pod uwagę okoliczność, iż decyzja w przedmiocie zatwierdzenia zamiennego projektu budowlanego, składającego się z projektu budowlanego oraz projektu budowlanego uzupełniającego oraz udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych związanych z odbudową, w tym również z rozbiórką, jak również zobowiąza-

nie inwestora do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przedmiotowego obiektu, wymaga wcześniejszego wydania prawidłowej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę w oparciu o art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 3 i 4 oraz art. 36 Prawa budowlanego.

W świetle powyższego wyroku, aby zakończyć sprawę z wyroku 5.11.2008 r. koniecznym jest rozpatrzenie sprawy przy niezmienionym stanie faktycznym obowiązującym w dniu wydania decyzji przez organ II instancji w roku 2008. Następnie pozostaje tylko wykonać przez organy nadzoru budowlanego wyrok z dnia 11.05.2010 r..

Jednakże WSA w trzecim wyroku nie mogąc poradzić sobie z oceną prawną obu powyżej wskazanych wyroków dokonał w dniu 22.12.2010 r. w sprawie II SA/Bd 1282/10 jeszcze odmiennej interpretacji czyniąc oba poprzednie wyroki bezprzedmiotowymi (na szczęście z przyczyn proceduralnych wyrok został uchylony przez NSA).

W sprawach, o których mowa powyżej, nie byłoby żadnego problemu i możliwości nadużyć ze strony inwestora, gdyby było jasne, że organy administracyjne po wyrokach nie mogą **tworzyć nowej sprawy**, lecz winny zakończyć je **w stanie faktycznym istniejącym podczas wydawania decyzji ostatecznej uchylonej przez sąd**. Ponadto tylko w taki sposób można wykonać oba wyroki i zakończyć sprawę tak, jak wskazał sąd w wyroku z 11.05.2011 r.. Powyższe obrazuje, jaki problem powstaje po wyroku w sytuacji, w której stan faktyczny i prawny uległ zmianie. Sprawy po obu wyrokach do dziś pozostają niezakończone w organach i tym samym wyroki – niewykonane.

W świetle powyższego uważam, iż koniecznym jest sprecyzowanie wykładni prawnej obu wyroków, które słusznie podkreślają, iż **organ po uchyleniu decyzji przez sąd ma obowiązek rozpoznać sprawę według stanu faktycznego istniejącego w dniu wydania decyzji ostatecznej**. Powyższe ma ogromne znaczenie, albowiem na przykład w przypadku pozwolenia na budowę dla inwestycji wybudowanej na podstawie decyzji ostatecznych po ich uchyleniu przez sąd powstaje problem z oceną prawną, która wiąże organy tylko i wyłącznie w przypadku niezmienionego stanu faktycznego oraz

prawnego, co w omawianym przypadku nie ma miejsca; podobnie jest w przypadku innych spraw. Nie ma jednakże problemu w sytuacji, w której pogląd Pana oraz Prof. Adamiak zastosujemy dosłownie w jego brzemieniu, albowiem ocena prawna wyroku wiąże organy i będą musiały rozpatrzyć sprawę przyjmując stan faktyczny istniejący w dniu wydania decyzji ostatecznej uchylonej następnie przez sąd. Powyższe również zablokowałoby możliwość umorzenia postępowania administracyjnego, lecz skutkowałoby koniecznością rozpatrzenia sprawy i wykonania art. 153 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a.

PREZES ZARZĄDU


Zbigniew Gelzok