

**WYTYCZNE DLA SPRAWDZAJĄCYCH  
do kazusu na weryfikację wiedzy z zakresu prawo administracyjne  
i sądownoadministracyjne dla aplikantów adwokackich 3 roku szkolenia  
w dniu 23 kwietnia 2020 r.**

Aplikant powinien przygotować skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przy ocenie rozwiązania zadania należy w szczególności zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Termin do wniesienia skargi należy liczyć przy uwzględnieniu faktu, że decyzja organu odwoławczego została doręczona stronie w dniu 20 marca 2020 r.
2. Skarga powinna spełniać wymogi formalne określone w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa), tj. w art. 46 i w art. 57.
3. Skarga powinna zostać wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego (art. 54 § 1 ppsa).
4. Z treści skargi powinno wynikać, że została wniesiona wraz z jej odpisem dla organu, uczestnika postępowania oraz pełnomocnictwem i dowodem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (art. 46 § 3, art. 47 ppsa).
5. Do skargi winien być załączony dowód uiszczenia wpisu sądowego w kwocie 200 zł. - § 2 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
6. Aplikant powinien wnieść na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit „c” (ew. również „a”) ppsa o uchylenie skarżonej decyzji oraz na podstawie art. 135 ppsa - o uchylenie poprzedzającej ją decyzji Prezydenta, z uwagi na fakt, że rozstrzygnięcia w sprawie będącej przedmiotem sprawdzianu zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania i/lub przepisów prawa materialnego.
7. W żądaniu skargi powinien być zawarty wniosek o zwrot kosztów postępowania, w tym zwrot kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych – art. 200 w zw. z art. 205 § 2 ppsa
8. Zasadnicze problemy: będąca przedmiotem skargi decyzja Wojewody, jak i poprzedzająca ją decyzja Prezydenta wydane zostały po wznowieniu przez Prezydenta postępowania zakończonego decyzją o pozwoleniu na budowę. Postanowienie o wznowieniu postępowania, które wydawane jest na podstawie art. 149 § 1 kpa, otwiera postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, którego przedmiotem jest ustalenie, czy postępowanie, w którym zapadła decyzja ostateczna, było dotknięte jedną z wad wskazanych w art. 145 § 1, czy występuje przesłanka z art. 145a § 1 lub czy występuje przesłanka z art. 145b § 1 kpa oraz - w razie pozytywnego wyniku tych czynności - **przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia istoty sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem decyzji ostatecznej.** Jeżeli więc organ rozpoznający wniosek o wznowienie postępowania ustali, że w sprawie nie występuje żadna z podstaw wznowienia postępowania, nie przechodzi do merytorycznego rozpoznania sprawy głównej i wydaje decyzję na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 kpa o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej. Jeżeli zaś organ ten stwierdzi, że podstawa wznowienia postępowania występuje, **przechodzi do merytorycznej oceny sprawy i bada wpływ zaistniałej podstawy wznowienia na rozstrzygnięcie sprawy.** Zgodnie bowiem z treścią

art. 149 § 2 kpa postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Decyzja Wojewody jak i poprzedzająca ją decyzja Prezydenta wydane zostały z naruszeniem przepisów prawa.

Wojewoda prawidłowo co prawda uznał, że Joannie Dałkowskiej przysługiwał status strony w postępowaniu zakończonym decyzją o pozwoleniu na budowę, czyli prawidłowo ustalił wystąpienie przesłanki wznowieniowej, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 kpa, nie przeprowadził jednak postępowania mającego na celu ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją z dnia 26 sierpnia 2019 r. a wydał decyzję na podstawie art. 151 § 1 2 kpa.

Decyzja, o której mowa w art. 151 § 2 kpa może być wydana jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 146 kpa. Zgodnie zaś z tym przepisem: uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat (§ 1). Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (§ 2).

Przy czym, jak już wyżej wskazano, zakończenie postępowania decyzją wydaną na podstawie art. 151 § 2 kpa **może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania co do podstaw wznowienia i rozstrzygnięcia istoty sprawy**. Tylko bowiem rozstrzygnięcie istoty sprawy pozwala na pełne stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa. Tylko w takim przypadku można ustalić tożsamość treści rozstrzygnięcia (zob. B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, s. 584). Zastosowanie przesłanki z art. 146 § 2 kpa może nastąpić tylko w razie, gdy nowa decyzja odpowiadałaby w swojej istocie decyzji dotychczasowej, a więc tylko w przypadku, gdy organ w wyniku ponownego rozpoznania sprawy administracyjnej w oparciu o przepisy prawa materialnego rozstrzygnie sprawę tak, jak została rozstrzygnięta decyzją ostateczną. Treść rozstrzygnięcia musi pokrywać się w całości z rozstrzygnięciem przyjętym w decyzji ostatecznej. Organ w uzasadnieniu decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa musi wykazać, że wadliwość procesowa nie wpłynęła na prawidłowe zastosowanie w sprawie przepisu prawa materialnego (B. Adamiak, J. Borkowski, tamże, s. 568). Zastosowanie rozwiązania przewidzianego w art. 146 § 2 kpa wchodzi w grę jedynie wtedy, **gdy wszystkie okoliczności sprawy ustalone na podstawie całokształtu materiału dowodowego przemawiają za tym, że nie ma żadnych podstaw do wydania innej decyzji niż dotychczasowa** (tak np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt [VII SA/WA 1766/11](#)). Przy czym granice postępowania rozpoznawczego sprawy administracyjnej wyznaczone są sprawą rozstrzygniętą decyzją ostateczną. W postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania dopuszczalne jest wyłącznie rozstrzygnięcie tożsamej pod względem podmiotowym, przedmiotowym i podstawy prawnej sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją ostateczną. **Co więcej, prowadząc postępowanie w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej organ nie jest związany ustaleniami stanu faktycznego i prawnego dokonanyymi w postępowaniu, w którym zapadła decyzja ostateczna** (zob. B. Adamiak, J. Borkowski: tamże, s. 579).

Ograniczenie postępowania w sprawie wznowienia postępowania tylko do ustalenia podstaw wznowienia postępowania z wyłączeniem rozpoznania sprawy administracyjnej, pomimo

ustalenia istnienia podstaw wznowienia postępowania, stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego dające podstawę do uchylenia decyzji (w skrajnych zaś przypadkach nawet naruszenie rażące, które może skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji). Przenosząc powyższe rozważania do okoliczności rozpoznawanej sprawy należy zauważyć, że przyznając Joannie Dałkowskiej status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę i podejmując rozstrzygnięcie przewidziane w art. 151 § 2 kpa w zw. z art. 146 § 2 kpa organ nie rozpoznał na nowo sprawy administracyjnej w pełnym zakresie z udziałem Dałkowskiej i nie wykazał, że w wyniku wznowienia mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji organ ponownie rozpoznając sprawę udzielenia pozwolenia na budowę ograniczył się wyłącznie do stwierdzenia, że podnoszone przez odwołującą się zastrzeżenia nie mają znaczenia dla sprawy, tymczasem Joanna Dałkowska podnosiła szereg istotnych okoliczności, w tym przede wszystkim te, że inwestycja jest niezgodna z MPZP, co miało o tyle istotne znaczenie, że decyzja Prezydenta z dnia 26 sierpnia 2019 roku nie była uzasadniona.

Organ zatem nie wyjaśnił i nie zbadał sprawy w kontekście właściwych przepisów Prawa budowlanego, nie wyjaśnił nawet czy przedmiotowy projekt pozostaje w zgodzie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Wszystkie te okoliczności powinny być poddane badaniu w postępowaniu po wznowieniu postępowania i powinny znaleźć wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

9. Uznać zatem należało, że postępowanie przeprowadzone w niniejszej sprawie narusza dyspozycję art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 w zw. z art. 149 § 2 kpa, a decyzja wydana w jego wyniku nie odpowiada wymogom określonym w art. 107 § 1 i § 3 kpa. W konsekwencji organ naruszył art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 kpa nie wykazując jednoznacznie, że w wyniku wznowienia mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, czyli w rozpoznawanej sprawie decyzja, o której mowa w art. 28 ust 1 Prawa budowlanego. Powyższe naruszenia należy uznać jako zasadnicze.
10. W sprawie doszło również do naruszenia dalszych przepisów postępowania:
  - art. 7 w zw. z art. 77 § 1 w zw. z art. 80 kpa w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności nie zweryfikowanie zgodności projektu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zgodności projektu zagospodarowania działki z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
  - art. 10 w zw. z art. 79 w zw. z art. 85 kpa poprzez niezawiadomienie Joanny Dałkowskiej o terminie oględzin nieruchomości i w konsekwencji nie wzięcie przez wnioskodawczynię udziału w tych czynnościach;
  - art. 107 § 1 pkt 9 kpa poprzez błędne pouczenie o wysokości wpisu;
  - art. 107 § 3 kpa poprzez wadliwe uzasadnienie decyzji;
  - art. 149 § 2 kpa poprzez nie przeprowadzenie przez organy postępowania co do rozstrzygnięcia istoty sprawy
11. Proponuję aby negatywnie oceniać prace polegające na sporządzeniu opinii o braku podstaw do sporządzenia skargi. Sporządzenie takiej opinii oznacza niedostrzeżenie – w interesie strony - naruszenia przez organ administracji przepisów:
  - art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 kpa,
  - art. 7, 77 § 1, 80 kpa
  - art. 149 § 2 kpa

art. 107 § 1 pkt 9 i § 3 kpa

art. 35 ust 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego

art. 10 w zw. z art. 79 w zw. z art. 85 kpa.