

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Agnieszka Damasiewicz

WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ

Agnieszka Damasiewicz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Dr hab. Helena Kisilowska, prof. UTH Radom

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

ERGO Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-415-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Rozdział pierwszy	
Cele książki	9
Sztuka patrzenia na prawo	9
Rozdział drugi	
Cel wznowienia postępowania	13
Podstawa wykładni celowościowej przepisów o wznowieniu	13
Rozdział trzeci	
Definicja sprawy w kontekście wznowienia postępowania	23
Potencjalna konkurencja pojęć: „sprawa”, „decyzja” i „postępowanie”	23
Rozdział czwarty	
Ostateczność decyzji jako warunek dopuszczalności wznowienia postępowania	49
Różnica między ostatecznością decyzji a ostatecznym załatwieniem sprawy....	49
Rozdział piąty	
Granice wznowionego postępowania	65
Istota „nadzwyczajności” wznowienia	65
Rozdział szósty	
Przesłanki wznowienia postępowania	73
Ściśle rozumiany katalog zamknięty	73
6.1. Fałszywe dowody i popełnienie przestępstwa	74
6.2. Podjęcie decyzji przez pracownika lub organ wyłączony	81
6.3. Brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy	85
6.4. Nowe okoliczności lub dowody	105
6.5. Brak obligatoryjnego stanowiska innego organu	120

6.6. Odmienne rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego	123
6.7. Uchylenie lub zmiana decyzji będącej podstawą rozstrzygnięcia	124
Rozdział siódmy	
Inicjatywa wszczęcia postępowania	135
Wieloaspektowość rozumienia strony	135
7.1. Podstawy uprawnienia do zainicjowania wznowienia postępowania	135
7.2. Konkurujące definicje strony.....	142
7.3. Moment badania przymiotu strony w dwustopniowym postępowaniu wznowieniowym	157
7.4. Wielość wniosków o wznowienie postępowania	175
Rozdział ósmy	
Dochowanie terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania	179
Szczególny termin, zależny od wiedzy	179
Rozdział dziewiąty	
Właściwość organu	191
Źródła sporów kompetencyjnych	191
Rozdział dziesiąty	
Rodzaje decyzji kończących postępowanie	201
Konkurencja między umorzeniem postępowania a uchyleniem decyzji	201
Rozdział jedenasty	
Dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji	207
„Matematyczno”-administracyjne ujęcie prawdopodobieństwa	207
Rozdział dwunasty	
Ograniczenie dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia	219
Emanacja granic wznowionego postępowania	219
12.1. Niespełnienie się przesłanki wznowieniowej	220
12.2. Upływ terminu jako przesłanka odmowy uchylenia decyzji.....	227
12.3. Konieczność wydania decyzji w istocie odpowiadającej dotychczasowej	231
Rozdział trzynasty	
Konkluzje	259
Bibliografia	265
Orzecznictwo	269

Rozdział pierwszy

CELE KSIĄŻKI

Sztuka patrzenia na prawo

[**Kontekstowość prawa**] Kubizm w malarstwie polegał na umieszczaniu obiektu w szesnastokątnej i rozbijaniu go na szereg czytelnych figur – walców, kul, stożków. Te elementy rozebranego przedmiotu umieszczano obok siebie na płótnie. Pozwalało to zobaczyć analizowany obiekt jednocześnie z wielu perspektyw i dawało jego pełniejszy obraz.

Na instytucje prawne także można spojrzeć „kubistycznie”. Oznacza to patrzenie z różnych perspektyw, aby stworzyć pełniejszy obraz analizowanej instytucji prawnej. Chodzi o obserwowanie normy prawnej, a nawet samego tylko przepisu, w różnych warunkach prawnych. Odpowiednikiem walca, kuli i stożka w kubizmie jest, w prawie, analiza dogmatyczna, refleksja teoretycznoprawna i obserwacja praktyki stosowania prawa. Przy czym chodzi tu nie o praktykę opartą na stwierdzeniach, lecz o praktykę opartą na uzasadnieniach. Czym innym bowiem jest stwierdzenie, choćby poparte autorytetem sądu, a czym innym jest to samo stwierdzenie poparte autorytetem, dającej mu oparcie argumentacji i przedstawionego toku myślenia, dowodzącego prawidłowości wywiedzionego wniosku.

Taki kubistyczny eksperyment myślowy, który przeprowadzam na prawie, polega na tym, aby przyjrzeć się stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie w sposób wyabstrahowany, gdzie elementy prawa materialnego są jedynie ilustracją sposobu stosowania kodeksu, ale w kontekście przepisów konkretnej dziedziny prawa administracyjnego materialnego w sposób uwzględniający jej specyfikę – jednocześnie na płaszczyźnie teoretycznej i płaszczyźnie praktycznej. Na płaszczyźnie teoretycznej chodzi o analizę tekstu prawnego i dokonanie jego wykładni językowej. Na płaszczyźnie praktycznej chodzi o spojrzenie na stosowanie prawa w warunkach pracy organu administracji publicznej i sądu administracyjnego, co zwykle wymaga dokonania wykładni systemowej i celowościowej. Aby sprawdzić wiarygodność tej ostatniej, trzeba uwzględnić także konsekwencje stosowania przepisu. Dopiero takie ujęcie uwzględnia spojrzenie na prawo jako zdarzenie społeczne, a nie jedynie językowe. W tym działaniu

upatrywałabym „kubistycznego” spojrzenia na prawo. Wielopłaszczyznowego, pozwalającego na pełne zobaczenie „obiekta”, jakim jest dana instytucja prawna.

Obserwując, jak się zachowuje prawo w takiej sytuacji, możliwe jest wyciągnięcie wniosków użytecznych dla konstrukcji instytucji prawnej i dla wykładni przepisów procedury administracyjnej w świetle prawa materialnego. O ile każda ustawa prawa administracyjnego materialnego ma swoją specyfikę, o tyle procedura administracyjna jest, w swoim brzmieniu, identyczna dla wszystkich ustaw prawa administracyjnego materialnego, chyba że te ostatnie w jakimś zakresie ją wprost korygują¹. Dlatego odczytanie jej w kontekście poszczególnych praw administracyjnych materialnych może rzutować na wykrycie znacznie szerszej perspektywy uregulowań proceduralnych, niż wynikałoby to z lektury wyłącznie Kodeksu postępowania administracyjnego. Najistotniejszy jest tu wzajemny wpływ materii regulowanej prawem administracyjnym materialnym oraz materii procedury administracyjnej. Stosowanie procedury w konkretnych warunkach materialnoprawnych może rzucić nowe światło na tę procedurę oraz na wykładnię przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w kontekście wykładni systemowej. Następnie ma miejsce coś w rodzaju koła hermeneutycznego, pozwalającego na głębsze zrozumienie prawa. Koło hermeneutyczne co do zasady opisuje sposób rozumienia tekstu. Nie można zrozumieć całości bez zrozumienia szczegółu, a szczegół nie może być rozumiany bez odwołania się do całości. Skuteczna interpretacja polega na ruchu kolistym – od całości do szczegółu (dedukcji) i od szczegółu do całości (indukcji), z uwzględnieniem przesądu, czyli zastanych przez interpretatora odczytów tekstu, jego interpretacji i towarzyszących mu założeń². W omawianym przeze mnie przypadku ten sposób rozumienia opiera się na testowaniu normy proceduralnej w ramach przedmiotu konkretnego prawa materialnego. Barwną ilustracją takiego wzajemnego wpływu praw okazuje się postępowanie administracyjne odczytywane w warunkach stosowania prawa materialnego administracyjnego, jakim jest prawo budowlane. Do analizy wybrałam zagadnienie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

[Zastosowanie procedury administracyjnej w kontekście prawa budowlanego] Postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę uregulowane jest w przepisach ustawy z 7.06.1994 r. – Prawo budowlane³. Celem regulacji zawartej w tej ustawie jest ochrona interesu publicznego w trakcie przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów indywidualnych. W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze sformułowane są szczegółowe cele prawa budowlanego, czyli zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i indywidualnego, potencjalnie zagrożonego ze strony wadliwie wykonanych obiektów budowlanych,

¹ Przykładem jest wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. przez art. 28 ust. 3 pr. bud.

² Zob. uczeni zajmujący się tym mechanizmem, czyli Friedrich Schleiermacher, Martin Heidegger, Hans-Georg Gadamer.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

bezpieczeństwo użytkowania obiektu, ochrona środowiska, ochrona przed hałasem i drganiami oraz zapewnienie ładu przestrzennego, ochrona zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwo, ochrona środowiska oraz ochrona prawa własności⁴. Postępowanie takie kończy się, w założeniu, zatwierdzeniem projektu budowlanego i udzieleniem pozwolenia na budowę, jeśli inwestycja jest zgodna z przepisami. Ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę upoważnia do rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych⁵.

Wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną jest instytucją prawa administracyjnego procesowego. Najwięcej poświęca się jej miejsca w komentarzach do Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozważania te są zwykle ilustrowane przykładami z orzecnictwa sądów administracyjnych i doktryny. Jest to ilustrowanie twierdzeń i przedstawianie toku myślenia przypadkami z różnych praw administracyjnych materialnych, które sprawnie obrazują określony, przedstawiany w danym momencie mechanizm działania instytucji prawnej czy normy. Czym innym jest to, co proponuję, czyli przetestowanie stosowania prawa proceduralnego w kontekście jednego, kompletnego prawa materialnego, nietraktowanego wybiórczo jako wygodna ilustracja dla określonych twierdzeń o procedurze, ale jako przedmiot całościowy, obsługiwany tą procedurą.

Pierwszym celem książki jest wykazanie, że instytucja procesowa może być daleko bardziej złożona, niż wynikałoby to z samej analizy prawa administracyjnego procesowego, jeśli spojrzy się na nią przez pryzmat określonej dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Jest to teza o charakterze ogólniejszym, niezamykającym się w ramach jednej ustawy z dziedziny prawa administracyjnego materialnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Prawo budowlane jako prawo materialne w szczególności wpływa na stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego. Niekiedy wprost wyłącza jego przepisy, jak to ma miejsce w art. 28 ust. 3 pr. bud. Innym razem, co ciekawsze, specyfika prawa budowlanego wyłącza możliwość zastosowania przepisu kodeksowego. Tak jest na przykład w odniesieniu do art. 105 § 2 k.p.a., który reguluje kwestię zgody na umorzenie postępowania, czyniąc ją przesłanką tegoż umorzenia. Tymczasem w prawie budowlanym zdarzają się sytuacje, w których zgoda nie jest potrzebna, a sprzeciw jest wręcz niedopuszczalny. Ma to miejsce w przypadku, gdy inwestor cofa wniosek o pozwolenie na budowę. Takie cofnięcie wniosku determinuje umorzenie postępowania na podstawie cytowanego przepisu, bez względu na zgodę lub

⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2020 r., II SA/Po 974/19, LEX nr 2923263, powołujący się także na: H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 31 oraz podaną tam literaturę.

⁵ Niekiedy nie jest to decyzja ostateczna, ponieważ wystarczy decyzja wykonalna, np. na mocy art. 130 k.p.a. lub skutek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności dla niektórych rodzajów inwestycji budowlanych. Ponadto niekiedy nie jest konieczna decyzja o pozwoleniu na budowę, ponieważ wystarcza skutecznie dokonane zgłoszenie. Jednak do celów analizy na tym etapie wystarczy przywołanie tej zasadniczej formy, czyli ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

brak zgody stron postępowania⁶. W pozostałych przypadkach prawo budowlane wpływa na wykładnię przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ inny sposób wykładni, wydawałoby się, że w abstrakcyjnym ujęciu lub na tle innej ustawy materialnoprawnej uzasadniony, w prawie budowlanym doprowadziłby do skutków niedających się obronić ani systemowo, ani celowościowo.

Drugim celem książki jest spojrzenie na instytucję wznowienia postępowania przez pryzmat prawa budowlanego i wyprowadzenie nowych wniosków istotnych dla zastosowania tej instytucji prawnej, także *in abstracto*. Jest to cel szczegółowy, jego osiągnięcie ma spowodować refleksję nad stosowaniem instytucji prawa proceduralnego, jaką jest wznowienie postępowania, do konkretnej dziedziny prawa administracyjnego materialnego, a jednocześnie ma też dostarczać dowodów na tezę postawioną w ramach określania celu pierwszego, ogólnego, opisanego wyżej.

⁶ Problem nie jest czysto teoretyczny. W swojej praktyce jako urzędnika miałam do czynienia z pismem, złożonym w imieniu stron, przez profesjonalnego pełnomocnika, wyrażającym sprzeciw wobec decyzji organu odwoławczego, uchylającej pozwolenie na budowę i umarzającej postępowanie w tej sprawie, wobec cofnięcia wniosku inwestora o wydanie pozwolenia na budowę. Sprzeciw był motywowany tym, że strony odwołujące się od decyzji o pozwoleniu na budowę chciały mieć na piśmie rozpoznane ich odwołanie w sprawie. Sprzeciw ów był nieskuteczny, co potwierdził organ drugiej instancji, rozpoznając zażalenie stron na postanowienie o umorzeniu postępowania.

Rozdział drugi

CEL WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA

Podstawa wykładni celowościowej przepisów o wznowieniu

[**Pierwszeństwo tekstu czy celu**] Instytucja prawna ma w założeniu realizować założony cel. Ponadto ma określony kształt ustawowy, w formie przepisów, oraz określony kształt prawny, na który składają się dodatkowo wykładnia tych przepisów oraz praktyka ich stosowania.

Z jednej strony cel instytucji powinien być ucieleśniony w brzmieniu przepisów, które ją regulują. Z drugiej strony w czasie stosowania prawa bada się, czy przepisy pozwalają zrealizować założony cel instytucji. W razie problemów na tym tle, stosuje się wykładnię celowościową, która jednak nie może być sprzeczna z wykładnią językową i systemową. Wynika to stąd, że realizacja celu zadeklarowanego poza ustawą, na przykład w jej uzasadnieniu, nie może stać w sprzeczności z treścią przepisu, ponieważ zagrażałoby to pewności prawa i nadinterpretowaniu przez ustawodawcę nieudolnie sformułowanych przez niego przepisów. Zastosowanie wykładni celowościowej pomaga dokonać wyboru pomiędzy ewentualnymi kilkoma różnymi wynikami pozostałych metod wykładni.

Powstaje dylemat podobny do tego, czy pierwsze było jajko czy kura, a mianowicie, czy warto zaczynać rozmowę o instytucji prawnej od jej celu czy od jej kształtu w formie brzmienia przepisów. Ktoś mógłby powiedzieć, że należy zaczynać od źródła. To jest słuszne twierdzenie, ale nie rozwiązuje dylematu, ponieważ nie jest jednoznaczne, co jest tu źródłem. O ile przepis jest źródłem prawa, w potocznym rozumieniu, to nie sposób pominąć, że cel instytucji prawnej jest źródłem przepisu. Sądzę, że ten dylemat należy rozwiązać następująco. Mając na uwadze koncepcję koła hermeneutycznego, należy założyć, że rozumienie prawa można zacząć albo w dowolnym momencie, albo w momencie, który uznaje się w danej chwili za punkt wyjścia, czyli na poziomie przedsądu. Przedsąd jest oparty na doświadczeniu, stanowi początek rozumienia. Przy tym założeniu, prawnik szukający rozwiązania określonej kwestii prawnej dla swojego klienta czy też prawnik będący sędzią i szukający sposobu rozstrzygnięcia sporu, czy wreszcie

niebędąca prawnikiem osoba, której obowiązki obejmują stosowanie prawa, a więc na przykład urzędnik pracujący w strukturze organu administracji architektoniczno-budowlanej, sięgają w pierwszej kolejności zawsze do brzmienia przepisu, zanim rozważą, czy kształtuje on całą normę czy dopiero jej część oraz jaki jest jego cel. Postąpię podobnie i zacznę od treści przepisów regulujących instytucję wznowienia postępowania.

[Problematiczna dwuetapowość postępowania] Postępowanie w sprawie wznowienia postępowania (postępowanie przedwznowieniowe) zostaje wszczęte na ogólnych zasadach, to znaczy w chwili wpłynięcia wniosku do organu administracji publicznej¹, natomiast postępowanie wznowione zostaje wszczęte w wyniku wydania postanowienia o wznowieniu postępowania².

Taka konstrukcja wynika z przyjętego modelu tego postępowania nadzwyczajnego. Możliwe są dwa: jednoetapowy i dwuetapowy³. W jednoetapowym wszczęcie postępowania wznowionego następuje z chwilą wniesienia wniosku do organu. W dwuetapowym organ w pierwszym etapie przeprowadza wstępne postępowanie mające na celu zbadanie wniosku pod względem formalnym, czy spełnione są przesłanki podmiotowe, przedmiotowe oraz czy wniosek o wznowienie postępowania został złożony w ustawowym terminie⁴. Do przesłanek podmiotowych należy to, czy wnioskodawca ma legitymację do złożenia wniosku o wznowienie, czyli czy jest stroną⁵, oraz czy ma zdolność procesową. W Kodeksie postępowania administracyjnego przyjęto model dwuetapowy.

Pierwszym problemem, jaki pojawia się na tym tle, jest kwestia legitymacji wnioskodawcy, która powinna być przesłanką wydania postanowienia poprzedzonego sprawdzeniem wniosku pod względem formalnym, o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania, stanowi jednocześnie jedną z przyczyn wznowienia⁶, które są badane dopiero po wznowieniu. Wynika to stąd, że postanowienie o wznowieniu stanowi podstawę do przeprowadzenia postępowania co do przyczyn wznowienia⁷.

Żeby zilustrować ten problem, przytoczę charakterystyczne rozstrzygnięcie sądów administracyjnych (WSA i NSA) kwestionujące działania organów administracji pierwszej i drugiej instancji w zakresie oceny przymiotu strony. Otóż organy te bazowały na ustaleniu oczywistego braku przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym warunków zabudowy i odpowiednio: wydały i utrzymały postanowienie o odmowie wznowienia postępowania w tej sprawie. Natomiast WSA i NSA stwierdziły, że nie sposób mówić

¹ Art. 61 § 3 k.p.a.

² Art. 149 § 1 k.p.a.

³ Zob. Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 410–411.

⁴ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214; wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

⁵ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

⁶ Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

⁷ Art. 149 § 2 k.p.a.

o oczywistym (ewidentnym) braku przymiotu strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do podmiotu, który, składając wniosek o wznowienie, powołuje się na własny interes prawny, dla weryfikacji którego niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, obejmującego zwłaszcza badanie i ocenę określonego materiału dowodowego. Dotyczy to w szczególności spraw, w których przymiot strony zależy od określenia rodzaju i zasięgu oddziaływania projektowanej inwestycji, co zwykle jest kwestią sporną. Wynik zależy od analizy materiału dowodowego. Przykładowo, w cytowanej sprawie chodziło m.in. o dokumenty dotyczące projektowanej inwestycji (elektrowni wiatrowej), takie jak: raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, decyzja środowiskowa, mapa zasięgu oddziaływania akustycznego inwestycji⁸. W konsekwencji NSA uznał, że wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania z przyczyn podmiotowych należy ograniczyć do przypadków, gdy jednostka żądająca wszczęcia postępowania nie powołuje się na swój interes prawny. Ustalenie, czy sprawa dotyczy interesu prawnego jednostki, może bowiem nastąpić wyłącznie w toku postępowania. Oznacza to, że jeśli okoliczność, czy danemu podmiotowi przysługuje status strony postępowania, stanowi jednocześnie przesłankę wznowienia postępowania⁹, to musi być ona badana już po wszczęciu postępowania wznowieniowego¹⁰. Jeśli dany podmiot powołuje się na swój własny interes prawny, to ustalenie, czy znajduje to pokrycie w faktach, może nastąpić wyłącznie w toku postępowania, przy zapewnieniu udziału w tych czynnościach ustalających. W doktrynie pojawia się w tym kontekście stwierdzenie, że rozpoznanie interesu prawnego poza postępowaniem, bez zapewnienia czynnego udziału jednostki, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego wartością jest prawo do procesu, a zatem prawo do obrony w trybie regulowanym przepisami prawa¹¹.

Takie uzasadnienie jest dyskusyjne z dwóch względów. Po pierwsze postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest także pełnoprawnym postępowaniem, podlegającym ocenie organu drugiej instancji w postępowaniu zażaleniowym oraz ocenie sądu administracyjnego z punktu widzenia legalności. Po drugie proponowane przez sądy ujęcie wydaje się naruszać zasadę proporcjonalności, skoro wznowienie godzące w interesy wnioskodawcy już przez sam fakt wszczęcia postępowania może mieć miejsce w sytuacji, gdy jest oparte na nieweryfikowalnych i być może gołosłownych twierdzeniach przypadkowej, być może, osoby, mającej interes w tym, żeby zablokować obrót prawny dotyczący inwestycji¹².

⁸ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

⁹ Art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

¹⁰ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064; wyrok NSA z 17.04.2012 r., II OSK 191/12, LEX nr 1219080; wyrok NSA z 7.05.2013 r., I OSK 2185/11, LEX nr 1343871.

¹¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021, komentarz do art. 149 k.p.a.

¹² Kwestia ta, tutaj tylko zasygnalizowana, jest szerzej omówiona w rozdziale siódmym „Inicjatywa wszczęcia postępowania”.

Przy założeniu jednak, że cytowane stanowisko sądów uznaje się za aktualnie dominujące w orzecznictwie i części literatury, warto odpowiedzieć sobie na pytanie, kiedy aktualnie zachodzą przesłanki stwierdzenia niedopuszczalności wznowienia postępowania z przyczyn podmiotowych, przy tymczasowym założeniu, że materialne podstawy uznania przymiotu strony są rozpatrywane dopiero we wznowionym postępowaniu. Otóż niedopuszczalność taka będzie miała miejsce, gdy żądanie wszczęcia postępowania złoży podmiot niemający zdolności do czynności prawnych, a działający bez przedstawiciela ustawowego, a także gdy jednostka żądająca wszczęcia postępowania nie powołuje się na swój interes prawny. Przykładowo, jeśli sołtys wsi występuje o wznowienie postępowania w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej lub łączności kolejowej, powołując się na to, że w bezpośrednim sąsiedztwie są zabudowania należące do mieszkańców wsi, których, jako sołtys, reprezentuje, to niewątpliwie jest to przesłanka do odmowy wznowienia z uwagi na oczywisty brak przymiotu strony. Sołtys to jednostka pomocnicza gminy, a nie organ administracji publicznej¹³. W tym sensie nie ma nawet uprawnień przysługujących gminie jako ewentualnej stronie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, gdyby się okazało, że nieruchomość należąca do gminy leży w obszarze oddziaływania inwestycji. Mimo że reprezentuje interesy mieszkańców, nie ma też legitymacji do występowania w ich imieniu jako przedstawiciel czy pełnomocnik stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę, chyba że sołtys robi to jako osoba osobno umocowana na podstawie indywidualnych pełnomocnictw. Tym samym sołtysowi występującemu jako „sołectwo będące stroną w postępowaniu o pozwolenie na budowę” w sposób oczywisty, z mocy samego prawa, nie przysługuje status strony w postępowaniu o pozwolenie na budowę, gdy wprost powołuje się na interes osób trzecich, tj. mieszkańców wsi na terenie sołectwa.

Do przesłanek przedmiotowych sprawdzanych na poziomie formalnego badania wniosku o wznowienie należy wskazanie ustawowej podstawy wznowienia. Podkreślenia wymaga, że chodzi o jej wskazanie przez wnioskodawcę, a nie jej zaistnienie. Fakt jej zaistnienia jest badany dopiero we wznowionym postępowaniu¹⁴. Do przesłanek przedmiotowych należy także istnienie sprawy administracyjnej, istnienie decyzji ostatecznej podjętej w tej sprawie¹⁵ oraz ustalenie właściwości organu¹⁶. Każda z tych kwestii jest omówiona w dalszej części książki¹⁷. Jeśli organ stwierdzi, że podmiot żą-

¹³ Sołectwo nie posiada osobowości prawnej. Jego działania pozostają działaniami podejmowanymi w ramach gminy. Tym samym sołectwo, jako takie, nie może być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Stroną może być gmina, reprezentowana przez odpowiednio umocowane jednostki, przy czym może być ona stroną jedynie w przypadku, gdy nieruchomość należąca do gminy lub pozostająca w jej zarządzie pozostaje w obszarze oddziaływania inwestycji.

¹⁴ Art. 149 § 2 k.p.a.

¹⁵ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214; wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

¹⁶ Wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2025/15, LEX nr 2340064.

¹⁷ Zob. rozdział trzeci „Definicja sprawy w kontekście wznowienia postępowania”; rozdział czwarty „Ostateczność decyzji jako warunek dopuszczalności wznowienia postępowania”; rozdział dziewiąty „Właściwość organu”.

dający wznowienia postępowania nie wskazał ustawowych przesłanek wznowienia, że sprawa administracyjna nie zakończyła się ostateczną decyzją administracyjną albo że ta decyzja administracyjna nie istnieje w obrocie prawnym, na przykład wskutek stwierdzenia jej nieważności lub wskutek orzeczenia innego rodzaju, tj. uchylającego, wygaszającego czy zmieniającego tę decyzję, lub też że nie został zachowany termin do złożenia wniosku o wznowienie, to organ odmawia, postanowieniem, wznowienia postępowania¹⁸. Natomiast pozytywne ustalenia w tym zakresie powinny zakończyć się wydaniem postanowienia o wznowieniu, które otwiera drugi etap postępowania wznowieniowego, w trakcie którego organ najpierw bada, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie, a jeśli wystąpiła, to jakie niesie to skutki dla decyzji ostatecznej.

Konkludując, dwuetapowy model postępowania wznowieniowego powoduje, że uznaje się, iż postanowienie o wznowieniu ma charakter formalny, który nie dotyczy meritum wznowienia¹⁹.

[Rozbita struktura postępowania] Po wznowieniu postępowania rozstrzygane są dwie odmienne kwestie²⁰. Pierwsza dotyczy istnienia przyczyny wznowienia. Jeśli przyczyna taka wystąpiła, organ bada następnie związek między wadą postępowania a treścią wydanej decyzji oraz jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia sprawy²¹, w postaci uchylecia lub odmowy uchylecia decyzji, której dotyczy postępowanie. Ten etap postępowania wznowieniowego co do zasady powinien zakończyć się wydaniem jednego z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 151 § 1 k.p.a. W razie braku spełnienia się przesłanki wznowieniowej lub braku wskazanego związku między wadą postępowania a jego wynikiem, wydaje decyzję o odmowie uchylecia decyzji dotychczasowej. W razie spełnienia się przesłanki wznowieniowej i wystąpienia związku między wadą postępowania a jego wynikiem, wydaje decyzję o uchyleciu decyzji ostatecznej i wydaje nową. W razie spełnienia się przesłanki wznowieniowej i mimo jej wad, upływu terminu do jej uchylecia, jedynie stwierdza wydanie decyzji ostatecznej z naruszeniem prawa.

T. Kiełkowski wskazuje, że z jednej strony zasadne byłoby rozstrzygnięcie przyczyny wznowienia w postanowieniu o wznowieniu lub jego odmowie, z drugiej jednak przepis, wskazując, na czym polegać ma przeprowadzenie wznowionego postępowania, a więc

¹⁸ Art. 149 § 3 k.p.a.; zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 804; wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

¹⁹ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

²⁰ T. Kiełkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 963 i powołani tam: W.F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, RPEiS 1965/3, s. 52; J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 67; B. Adamiak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne w świetle dawnego i obowiązującego prawa procesowego*, ST 1992/12, s. 46.

²¹ Wyrok NSA z 28.06.2017 r., I OSK 78/17, LEX nr 2335214.

Publikacja przedstawia proces budowlany w kontekście – uznawanego za jedno z największych – ryzyka prawnego dla inwestycji budowlanych i budownictwa, jakim jest wznowienie postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Kompleksowo omówiono proces wznowienia postępowania, w tym m.in.:

- przesłanki, cel i granice wznowienia postępowania;
- tryb i termin wniesienia podania o wznowienie;
- rodzaje decyzji kończących wznowione postępowanie;
- dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji i ograniczenie dopuszczalności uchylecia decyzji w wyniku wznowienia.

Książka zawiera analizę przedstawionych zagadnień oraz wskazówki, jak tę wiedzę w praktyce mogą zastosować podmioty, które poszukują argumentacji przy rozwiązywaniu problemów w postępowaniach przed sądami oraz organami administracji architektoniczno-budowlanej.

Opracowanie jest przeznaczone dla przedstawicieli zawodów prawniczych – adwokatów, radców prawnych, sędziów – oraz dla przedsiębiorców branży budowlanej, deweloperskiej i architektonicznej. Zainteresuje również pracowników naukowych.

Agnieszka Damasiewicz – doktor nauk prawnych; wieloletni praktyk w obsłudze prawnej inwestycji budowlanych, zarówno na rynku komercyjnym, jak i w ramach działania w organach administracji architektoniczno-budowlanej; dyrektor Wydziału Infrastruktury Urzędu Wojewódzkiego i Koordynator Merytoryczny dla inwestycji kubaturowych w organie II instancji; wykładowca w dziedzinie prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa obrotu nieruchomościami oraz postępowania administracyjnego na Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka publikacji omawiających różne aspekty prawa inwestycji budowlanych.



9788382464153 W01P01

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8246-415-3



9 788382 464153

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

