

Postanowienie z dnia 18 października 1995 r.
III ARN 45/95

Organ administracyjny nie może poprzestać na udzieleniu stronie informacji co do braku możliwości pozytywnego załatwienia sprawy, gdy istnieją przesłanki do załatwienia sprawy w formie decyzji.

Przewodniczący SSN: Janusz Łętowski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 18 października 1995 r., z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego sprawy ze skargi Stefana i Agnieszki małż. W. na niewydanie decyzji przez Burmistrza Miasta R. w przedmiocie zamiany działek budowlanych oraz pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego na działce nr 104 położonej w R. przy ul. M. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 8 lutego 1995 r., [...]

u c h y ł i ł zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Stefan i Agnieszka małż. W. żądali zobowiązania Burmistrza Miasta R. do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zamiany działek i pozwolenia na budowę na działce Nr 104 o powierzchni 852 m² położonej przy ulicy M. w R. Według ich twierdzeń ponad 20 lat starali się bezskutecznie o zamianę działki Nr 104, która nie mogła być zabudowana, na działkę równorzędną, na której mogliby wznieść budynek mieszkalny dla siebie i swojej rodziny, lecz "władze miasta R. konsekwentnie odmawiały wydania decyzji administracyjnej" uniemożliwiając tym samym odwołanie się do organu wyższej instancji. W tej sytuacji skarga stała się koniecznością.

Burmistrz Miasta R. w odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że w miejscowym planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego dzielnicy M. w R., zatwierdzonym uchwałą Miejskiej Rady Narodowej w R. [...] z dnia 15 grudnia 1987 r., teren działki Nr 104 należącej do skarżących przeznaczony został w części na tereny projektowanego żłobka i ciągu pieszo - jezdnego. Zmiana tego planu mogłaby nastąpić w drodze jego aktualizacji, co wiązałoby się z podjęciem stosownej uchwały przez Radę Miejską w R., do tej pory jednak aktualizacja planu nie miała miejsca, w związku z czym skarżący nie mogli uzyskać pozwolenia na budowę, o czym byli wielokrotnie informowani.

Gdy chodzi o zamianę działki Nr 104 na inną, to Rada

Miejska rozumiejąc potrzeby Stefana i Agnieszki małż.W. zaproponowała im najpierw działkę Nr 266/4 położoną przy ulicy P. w R., a następnie wskazaną przez samych skarżących działkę Nr 483/2 położoną w R. przy ulicy Z. Jednak do zamiany nie doszło, gdyż skarżący nie przyjęli warunków zamiany, a zwłaszcza nie zaakceptowali rozliczenia wartości działek. Decyzja administracyjna w tej kwestii nie mogła być wydana, gdyż zamiana nieruchomości może być realizowana wyłącznie w drodze umowy cywilno-prawnej, opartej na wzajemnym porozumieniu stron, a do takiego porozumienia nie doszło.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 8 lutego 1995 r. odrzucił skargę małż. W.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiło stwierdzenie, że skargę małż. W. należy traktować jako skargę opartą na podstawie art. 216 k.p.a., czyli jako skargę na bezczynność organu administracyjnego. Warunkiem wstępnym skorzystania z tego środka prawnego jest dopuszczalność drogi postępowania administracyjnego co do przedmiotu, który ma być określony w decyzji. Innym warunkiem skargi jest wyczerpanie środków przewidzianych w art. 37 k.p.a., to znaczy skorzystanie z zażalenia do organu administracyjnego wyższego stopnia nad tym organem, który popadł w zwłokę w wydaniu decyzji (art. 216 § 2 k.p.a.).

Co się tyczy skargi na niewydanie decyzji w przedmiocie zamiany nieruchomości, to w tej części skarga jest niedopuszczalna, gdyż zamiana nieruchomości nie może nastąpić w postępowaniu administracyjnym (niedopuszczalność drogi postępowania administracyjnego). Gdy zaś chodzi o skargę na niewydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę na działce Nr 104, to aczkolwiek Burmistrz Miasta R. (działając na podstawie porozumienia zawartego przez Gminę z kierownikiem Urzędu Rejonowego w W.) był organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę, skarżący nie wnieśli do Wojewody G. zażalenia na niewydanie przez niego decyzji, zgodnie z art. 37 k.p.a. Ich pisma w tej sprawie miały charakter interwencyjny i eksponowały kwestię zamiany działek, a nie wydania pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny podniósł również, że według stanu prawnego obowiązującego od dnia 1 stycznia 1995 r. pozwolenie na budowę może być zrealizowane po uprzednim wydaniu przez Burmistrza Miasta R. decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, która to decyzja musi jednak liczyć się z istniejącym szczegółowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną, w której zarzucając rażące naruszenie art. 204 § 1 w związku z art. 216 § 2 i art. 37 k.p.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Rewidujący podniósł, że w odniesieniu do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę Naczelny Sąd Administracyjny nie wskazał przeszkód, które uniemożliwiały wydanie decyzji w sprawie, wobec czego - stosownie do wyników postępowania - decyzja taka powinna być wydana. Gdy zaś chodzi o sprawę zamiany działek, to decyzja administracyjna byłaby niedopuszczalna tylko wtedy, gdyby zamiana działek miała nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów prawa cywilnego. Tymczasem zamiana gruntów może być dokonana również w trybie administracyjnym. Dotyczy to zwłaszcza takiej sytuacji, gdy nieruchomość (lub jej część) przeznaczona jest na ulicę w rozumieniu art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Wówczas odpowiednia część nieruchomości przechodzi na własność gminy za odszkodowaniem dla właściciela, które - stosownie do art. 61 wymienionej ustawy - może mieć również postać działki zamiennej. Ponadto w myśl art. 84 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska właściciel nieruchomości przeznaczonej pod zieleni towarzyszącą (w mieście - pod zieleni miejską) może domagać się zamiany swojej nieruchomości (lub jej części) na grunty poza terenami przeznaczonymi na tę zieleni. Wobec tego, że sprawa zarówno w tym aspekcie, jak i w kwestii wydania skarżącym pozwolenia na budowę nie została wyjaśniona, zasadna jest rewizja nadzwyczajna oraz jej wniosek o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W aktach sprawy administracyjnej znajdują się dwie teczki. Jedna z nich zaopatrzona jest tytułem "zamiana nieruchomości", druga zaś ma nazwę "akta dotyczące budownictwa".

Z pierwszej z teczek wynika, że Stefan i Agnieszka małż. W. zwrócili się do Urzędu Miejskiego w R. o zamianę ich działki położonej przy ulicy M. w R., oznaczonej Nr 104, na inną działkę budowlaną. Korespondencja w tej sprawie toczy się od kilkunastu lat i mimo dwukrotnej propozycji ze strony Urzędu Miasta R., by działkę skarżących zamienić na działkę Nr 266/4 przy ulicy P. lub na działkę Nr 483/2 przy ulicy Z., nie przyniosła rezultatów ze względu na kwestionowanie przez skarżących albo "równorzędności" działek albo ich wartości. Ostatni wniosek skarżących znajdujący się w wymienionej teczce nosi datę 14 kwietnia 1995 r. i dotyczy "wykupienia ich nieruchomości przez Gminę R.". Odpowiadając na powyższy wniosek Burmistrz Miasta R. w piśmie z dnia 10 maja 1995 r. poinformował, że nie widzi możliwości wykupu nieruchomości skarżących, podtrzymał natomiast dotychczasowe stanowisko co do zamiany nieruchomości, tj. zamiany działki Nr 483/2 na działkę skarżących Nr 104, bez dopłat i zaznaczył, że oczekuje

na ich stanowisko w tej sprawie.

Z drugiej z teczek ("akta dotyczące budownictwa") natomiast wynika, że Stefan i Agnieszka małż. W. najpierw wystąpili z wnioskiem o zmianę przeznaczenia terenu działki Nr 104 (pismo z dnia 10 września 1990 r.), potem z wnioskiem o uchwalenie zmiany miejscowego szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ich nieruchomości - działki Nr 104 (pismo z dnia 27 lutego 1992 r.), a następnie z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę na tejże działce (pismo z dnia 30 września 1993 r.). Wprawdzie w wymienionej teczce brak jest wskazanego pisma skarżących z dnia 30 września 1993 r., ale powołuje się na nie Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa G. w swoim piśmie z dnia 22 października 1993 r. stwierdzając, że z akt sprawy dotyczącej skarżących, przekazanych przez Urząd Miasta R. wynika, iż "ostatnio (w piśmie z dnia 30 września 1993 r.)" skarżący żądali wydania pozwolenia na budowę na działce Nr 104 przy ulicy M. w R.

Nie ulega więc wątpliwości, że skarżący złożyli wniosek o wydanie pozwolenia na budowę oraz że powyższy wniosek powinien być załatwiony przez wydanie decyzji administracyjnej (art. 104 § 1 k.p.a.). Sprawa wydania pozwolenia na budowę jest bowiem sprawą z zakresu prawa administracyjnego, która - w razie wystąpienia z wnioskiem - powinna być rozstrzygnięta w akcie władczym i jednostronnym odpowiedniego organu, przyznającym lub odmawiającym przyznania uprawnień konkretnej osobie, wydanym w trybie i formie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego. Inaczej mówiąc - wniosek skarżących o wydanie pozwolenia na budowę (decyzji pozwalającej na budowę) powinien być załatwiony przez wydanie decyzji negatywnej bądź pozytywnej, w zależności od okoliczności faktycznych sprawy i stanu prawnego.

Jest tymczasem w sprawie niesporne, że wydanie decyzji nie nastąpiło. Miała zaś miejsce bogata korespondencja między skarżącymi a Burmistrzem Miasta R., w której skarżący byli informowani o niezbędnych warunkach wydania pozwolenia na budowę i o przeszkodach w jego uzyskaniu. Trafnie podniósł w rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości, że jeżeli nie ma przesłanek wskazujących na niedopuszczalność wydania decyzji administracyjnej, właściwy organ administracyjny powinien decyzję taką wydać. Nie jest natomiast wystarczające udzielanie informacji, które nie określają w sposób stanowczy i władczy sytuacji prawnej osoby zainteresowanej i wskutek tego nie pozwalają także wykorzystać przysługujących jej środków prawnych. Oznacza to, że w myśl art. 104 § 1 k.p.a. i art. 28-29 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 38 ze zm.) Burmistrz Miasta R. był obowiązany wydać decyzję pozwalającą skarżącym na budowę, bądź odmawiającą wydania pozwolenia na budowę. Uprawnienia Burmistrza wynikały z faktu przejęcia przez Radę Miejską w R. prowadzenia w ramach zadań zleconych przez organy Miasta

zadania z zakresu administracji rządowej w tym także wydawania decyzji administracyjnych pierwszej instancji w zakresie wydawania pozwoleń na budowę (art. 29 ust. 4 Prawa budowlanego).

Z wcześniejszych stwierdzeń wynika jednak, że wydanie decyzji nie nastąpiło, natomiast skarżący w dniu 10 czerwca 1994 r. złożyli kolejne pismo (z dnia 7 czerwca 1994 r.) do Burmistrza Miasta R. "wzywające Zarząd Miasta R. do wydania decyzji w przedmiocie zamiany działek, a także zezwolenia na budowę". W piśmie tym skarżący podnieśli, że wydanie decyzji jest dla nich ważne dlatego, iż umożliwi im złożenie odwołania do instancji wyższej. W odpowiedzi na powyższe pismo Zastępca Burmistrza Miasta R. w piśmie z dnia 16 sierpnia 1994 r. wyjaśnił, że "nie ma możliwości wydania decyzji", gdyż nie pozwala na to odpowiednia uchwała Rady Miejskiej określająca warunki zabudowy terenu, na którym między innymi znajduje się działka skarżących oznaczona Nr 104. W związku z tym w piśmie z dnia 31 sierpnia 1994 r. skierowanym do Rady Miasta R., nazwanym "odwołaniem od odmowy wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie zamiany działek, a także zezwolenia na budowę", Stefan i Agnieszka małż. W. domagali się wydania decyzji administracyjnej powołując się na to, że jej brak uniemożliwia poddanie kontroli instancyjnej Sejmiku Samorządowego i Naczelnego Sądu Administracyjnego sposobu załatwienia ich sprawy.

Pomijając kolejne pismo skarżących (z dnia 1 września 1994 r.) i odpowiedź na nie Zastępcy Burmistrza Miasta R. stwierdzającą, że przyczyną niewydania do tej pory decyzji odmownej w sprawie pozwolenia na budowę było niezłożenie przez skarżących "formalnego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę" należy stwierdzić, że już pismo Stefana i Agnieszki małż. W. z dnia 7 czerwca 1994 r. wymagało zwrócenia na nie uwagi i - po rozważeniu - potraktowania go jako zażalenia na niewydanie decyzji przez Burmistrza Miasta R. Wprawdzie pismo to nie zostało skierowane do organu II instancji i nie zostało nazwane "zażaleniem", jednak jego treść wskazuje na to, że skarżący kwestionują postępowanie Burmistrza, a - ich zdaniem - organem uprawnionym do kontroli tego postępowania jest Zarząd Miasta R. Z istoty swojej pismo to było więc środkiem odwoławczym - zażaleniem, choć organ odwoławczy nie został prawidłowo określony, zaś powyższy wniosek potwierdzają dodatkowo kolejne pisma skarżących: z dnia 31 sierpnia 1994 r. i z dnia 22 września 1994 r. skierowane tym razem do Rady Miasta R. stanowiące skargę na złą działalność Urzędu Miasta R. i jego Burmistrza i powołujące się na fakt niewydania przez Burmistrza decyzji administracyjnej w omawianej sprawie.

W tym stanie rzeczy trafne jest stanowisko wnoszącego rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości, że sprawę należy oceniać w płaszczyźnie art. 216 § 1 i § 2 w związku z art. 37 k.p.a.

Z art. 196 § 1 i § 2 k.p.a. wynika, że do sądu

administracyjnego może być zaskarżona decyzja uprawnionego organu wydana między innymi w sprawach budownictwa, nadzoru budowlanego, materiałów budowlanych oraz urbanistyki i architektury, natomiast art. 216 § 1 k.p.a. stanowi, że do tego sądu można również wnieść skargę w razie niewydania przez organ administracyjny decyzji w przepisany terminie w sprawach wymienionych w art. 196 k.p.a., przy czym możliwość ta dotyczy sytuacji niewydania decyzji zarówno w postępowaniu pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym. Warunkiem wniesienia skargi jest jednak - stosownie do art. 216 § 2 k.p.a. - wyczerpanie środków przewidzianych w art. 37 k.p.a. Ten z kolei przepis przewiduje, że na niezakończanie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36 służy stronie zażalenie do organu administracji państwowej wyższego stopnia.

Rozważenie przytoczonych przepisów uprawnia zatem do wniosku, że niezakończanie sprawy skarżących przez Burmistrza Miasta R. wówczas uprawniałoby ich do złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na bezczynność organu administracyjnego I instancji, gdyby złożyli zażalenie do organu administracyjnego II instancji.

W ocenie Sądu Najwyższego warunki określone art. 216 § 1 i 2 i art. 37 k.p.a. zostały spełnione, gdyż Burmistrz Miasta R. - mimo kilkakrotnych pisemnych wniosków skarżących - nie wydał decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na budowę, a pisma skarżących z dnia 7 czerwca 1994 r. (wzywającego Zarząd Miasta R. do wydania zezwolenia na budowę), nie potraktował jako zażalenia na niewydanie decyzji przez organ administracyjny pierwszej instancji. Pismo to bowiem oceniane według jego istoty, jest zażaleniem. Zgodnie zatem ze stanem faktycznym sprawy należy przyjąć, że organ administracyjny pierwszej instancji nie wydał decyzji w sprawie oraz, że na powyższe niezakończanie sprawy skarżący wnieśli zażalenie. Z przytoczonych dwóch stwierdzeń wypływa kolejny wniosek, że skarżącym przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na niewydanie decyzji, a inaczej mówiąc - na bezczynność organu obowiązanej do wydania decyzji administracyjnej.

Wobec tego, w świetle przedstawionych rozważań i argumentów, nie jest trafne zaskarżone postanowienie odrzucające skargę małż. W. z powodu jej niedopuszczalności (art. 204 § 1 k.p.a.). Jednocześnie należy przyznać rację Ministrowi Sprawiedliwości, że naruszenie art. 204 § 1, art. 216 § 1 i 2 i art. 37 k.p.a. ma charakter poważny, gdyż w istocie pozbawia stronę prawa rozpoznania jej sprawy w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Uzasadnia więc rewizję nadzwyczajną opartą na zarzucie rażącego naruszenia prawa.

Wbrew jednak stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego dalsza część skargi Stefana i Agnieszki małż. W. nie dotyczy niewydania przez Burmistrza Miasta R. decyzji o zamianie działki skarżących Nr 104 na działkę należącą do Gminy ozna-

czoną Nr 483/2, leczy wydania decyzji o przywróceniu skarżącym działki Nr 104, która - jak wynika ze skargi - jest obecnie w posiadaniu osób trzecich wskutek tego, że "Władze Miasta na podstawie uchwały o zamianie działek, zamieniły działki". O tym, że skarżącym chodzi o odzyskanie działki Nr 104 świadczy także dołączona do skargi kserokopia pisma z dnia 23 lutego 1994 r. nazwanego "odwołaniem", skierowanego do Komisji Odwoławczej przy Sejmiku Samorządowym.

Z jego treści wynika, że skarżący wnoszą "o spowodowanie wydania pierwotnej ich działki Nr 104", ponieważ warunki zamiany, która faktycznie nastąpiła, nie zostały dotrzymane przez Urząd Miasta ze względu na odmowę zapłaty odszkodowania.

W tym stanie rzeczy istnieje sprzeczność między rozstrzygnięciem Naczelnego Sądu Administracyjnego opierającym się na założeniu, że skarżącym chodzi o zamianę ich działki Nr 104 na inną działkę należącą do Gminy a faktycznym żądaniem skarżących zawartym w skardze, sprowadzającym się do wydania (zwrotu) działki Nr 104. Należy zatem uznać, że Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko w kwestii nie będącej przedmiotem skargi, nie zajął natomiast stanowiska w kwestii objętej skargą.

Z tego względu i z przytoczonych wcześniej powodów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie, stosownie do art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 216 k.p.c.

=====