

Wyrok z dnia 3 marca 1994 r.

III ARN 6/94

Powierzenie przez kierownika urzędu rejonowego - w trybie ustalonym w art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr. 21, poz. 123 ze zm.) - prowadzenia niektórych spraw należących do jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji organom gminy, nie może zmieniać zasady, że decyzje te w indywidualnych sprawach wydaje wójt lub burmistrz (prezydent), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Przewodniczący: SSN Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 3 marca 1994 r. sprawy ze skargi Genowefy K. na decyzję Wojewody Wrocławskiego z dnia 30 listopada 1992 r., [...], w przedmiocie utraty ważności pozwolenia na budowę budynku gospodarczego oraz przymusowej rozbiórki tego obiektu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 20 lipca 1993 r. [...].

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

U z a s a d n i e

Główny Architekt Wojewódzki we W. działając, jako organ drugiej instancji decyzją z dnia 21 lipca 1989 r. zatwierdził plan realizacyjny i udzielił Genowefie K. pozwolenia na budowę budynku gospodarczego z przeznaczeniem na zakład krawiecki z zapleczem socjalnym.

Następną decyzją z 6 marca 1991 r. dyrektor Wydziału Architektury, Urbanistyki i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego we W. nakazał Genowefie K. wstrzymanie robót budowlanych i przedłożenie aneksu do planu realizacyjnego oraz projektu technicznego ze stwierdzeniem, że roboty są prowadzone niezgodnie z

pozwoleniem na budowę.

Decyzją z dnia 21 sierpnia 1991 r. odmówiono zatwierdzenia aneksów, a po uzupełnieniu dokumentacji decyzją z 29 kwietnia 1992 r., zatwierdzono aneks do planu realizacyjnego budowy obiektu i udzielono pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. Ta ostatnia decyzja, zakwestionowana w odwołaniu Jerzego P., została uchylona decyzją Wojewody Wrocławskiego, a sprawa przekazana organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Kolejną decyzją z dnia 25 września 1992 r. dyrektor Wydziału do Spraw Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta W., działając z upoważnienia Prezydenta Miasta, powołując jako podstawę rozstrzygnięcia art. 32 pkt 2 i art. 37 prawa budowlanego, orzekł o utracie ważności pozwolenia na budowę, wydanego w dniu 21 lipca 1989 r. i nakazał Genowefie K. dokonanie rozbiórki obiektu budowlanego przy ul. K. 19 we W., mającego charakter wybudowanego warsztatu samochodowego, nie przewidzianego w pozwoleniu na budowę oraz ze względu na to, że inwestor dokonał istotnych zmian w obiekcie, niezgodnie z planem realizacyjnym.

Od powyższej decyzji wniosła odwołanie Genowefa K.

Główny Architekt Wojewódzki działający z upoważnienia Wojewody Wrocławskiego decyzją z dnia 30 listopada 1992 r. utrzymał w mocy decyzję organu I-ej instancji, stwierdzając, że w toku realizacji inwestycji inwestor odstąpił od istotnych warunków pozwolenia na budowę, zmienił usytuowanie budynku i jego wymiary, zwiększył wysokość przyziemia budynku, wykonał kanał rewizyjny i rozpoczął prowadzenie w tym budynku warsztatu samochodowego.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Genowefa K. zarzuciła naruszenie art. 32, 37 i 40 Prawa budowlanego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie i wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji ostatecznej jako niezgodnej z prawem.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 20 lipca 1993 r.,[...] uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Wrocławskiego z dnia 30 listopada 1992 r. i decyzję Prezydenta Miasta W. z dnia 25 września 1992 r. oraz zasądził od Wojewody Wrocławskiego na rzecz Genowefy K. kwotę 50.000 zł. tytułem zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 5 pkt 16 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198) sprawy oparte na przepisach prawa budowlanego, w tym m.in. o wydanie pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 4), dotyczące utraty ważności pozwolenia na budowę (art. 32 ust. 2) i nakazanie przymusowej rozbiórki obiektu (art. 37) należą do właściwości rejonowych organów

rządowej administracji ogólnej. W myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123) kierownik urzędu rejonowego może za zgodą wojewody powierzyć prowadzenie niektórych spraw należących do jego właściwości organom gminy w drodze porozumienia, podlegającego ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 40 ust. 3 ustawy). Podobne unormowanie zawiera art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) stanowiący, że zadania z zakresu administracji rządowej może wykonywać również gmina na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

Według porozumienia nr 2 z 28 sierpnia 1990 r. pomiędzy Kierownikiem Urzędu Rejonowego we W. z Zarządem Miasta W., reprezentowanym przez Prezydenta Miasta (Dz. Urz. Województwa Wrocławskiego Nr 16, poz. 280) Kierownik Urzędu, powierzył a Zarząd Miasta przejął prowadzenie spraw z terenu miasta W. określonych w prawie budowlanym, enumeratywnie wymienionych w § 1 tego porozumienia. Organ rządowej administracji ogólnej upoważnił jednocześnie Zarząd Miasta do wydawania decyzji administracyjnych w I-ej instancji w omawianych sprawach "na podstawie i w trybie uregulowanym przepisami szczególnymi" (§ 2 porozumienia). Zdaniem Sądu Administracyjnego skoro sprawy z zakresu prawa budowlanego przekazano do prowadzenia Zarządowi Miasta, jako organowi kolegialnemu, to decyzji nie może wydawać w tych sprawach Prezydent Miasta, jako organ I-ej instancji, gdyż nie jest do tego upoważniony z mocy porozumienia, o którym wyżej mowa. W związku z tym decyzja z 25 września 1992 r. o utracie ważności pozwolenia na budowę i nakazania rozbiórki obiektu, została wydana w I-ej instancji przez organ do tego nieuprawniony i powinna być uchylona na skutek odwołania celem rozpoznania sprawy przez właściwy organ. Z tego względu wadliwa jest decyzja wydana w postępowaniu odwoławczym. Rozstrzygnięcie swoje Sąd Administracyjny oparł na podstawie art. 207 § 1 i 2 pkt 3 oraz 208 k.p.a.

Powyższy wyrok zaskarżył Minister Sprawiedliwości na skutek podania Wojewody Wrocławskiego. W swej rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości zarzucił zaskarżonemu wyrokowi rażące naruszenie prawa, w szczególności przepisów art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 207 § 1 i 2 pkt 3 k.p.a. Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, gdyż - zdaniem Sądu Najwyższego -

zaskarżony wyrok opiera się na niewłaściwej wykładni niejasno sformułowanego postanowienia, zawartego w § 2 porozumienia z dnia 28 sierpnia 1990 r. pomiędzy Kierownikiem Urzędu Rejonowego we W. a Zarządem Miasta W. (Dz. Urz. Województwa Wrocławskiego, Nr 16, poz. 280). Wykładnia literalna powyższego postanowienia dokonana przez Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku rażąco koliduje z przepisami prawa, wskazanymi w zarzutach rewizji nadzwyczajnej. W myśl przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123) kierownik urzędu rejonowego może za zgodą wojewody powierzyć prowadzenie niektórych spraw należących do jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji organom gminy, położonej na obszarach działania urzędu. Zgodnie z tym przepisem przekazanie kompetencji przez kierownika urzędu rejonowego, w tym wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, mogło nastąpić zgodnie z przepisami art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym - gminie albo-jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w swej uchwale z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie III AZP 29/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 121) - wprost wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi miasta). W obu wypadkach właściwym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, zleconych w porozumieniu z organem tej administracji jest zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wójt lub burmistrz (prezydent miasta), który może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1 art. 39 tej ustawy. Ten przepis jednoznacznie określa umocowanie wójta lub burmistrza do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do zadań organów administracji rządowej, a nie do zadań własnych gminy. Organ uprawniony do wykonania zleconych zadań z zakresu administracji rządowej określa wyraźnie powyższy przepis ustawowy, który ma charakter bezwzględnie wiążący. Z tego względu porozumienie o powierzeniu przez kierownika urzędu rejonowego za zgodą wojewody gminie lub wójtowi albo burmistrzowi (prezydentowi miasta) na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123) prowadzenia niektórych spraw należących do jego właściwości, w tym wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, nie może odmiennie, w zakresie podmiotowym, ustanawiać kompetencji do załatwienia tego rodzaju spraw administracyjnych innego organu wykonawczego gminy, niż to określa przepis art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Postanowienie zawarte w porozumieniu o powierzeniu przez kierownika urzędu re-

jonowego prowadzenia niektórych spraw należących do jego właściwości innemu organowi gminy niezgodnie z prawem w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach byłoby nieważne jako sprzeczne z prawem. W miejsce takiego postanowienia porozumienia, którego tylko ta część jest nieważna, wchodziłby w rachubę odpowiednie stosowanie dyspozycji, wynikającej z art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym lub przepisu szczególnego, a samo porozumienie o przekazaniu gminie określonych przedmiotowo kompetencji pozostałoby w mocy, jeżeli byłoby zgodne z prawem. W tym rozumieniu ocena Sądu Administracyjnego zaskarżonej decyzji i poprzedzającej decyzji organu I- ej instancji jest wadliwa, bowiem decyzja ta została wydana przez właściwy organ, przewidziany w art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Niezależnie od dokonanej niewłaściwej interpretacji § 2 porozumienia z dnia 28 sierpnia 1990 r., co zarzuca zaskarżonemu wyrokowi rewizja nadzwyczajna, nie było zatem podstaw do uznania nieważności zaskarżonej decyzji administracyjnej.

Przystępując do oceny treści § 2 porozumienia Nr 2 z dnia 28 sierpnia 1990 r. (Dz. Urz. Województwa Wrocławskiego, Nr 16, poz. 280), w którym "kierownik urzędu rejonowego upoważnił zarząd miasta do wydawania decyzji administracyjnej w I- ej instancji w sprawach określonych w § 1 tego porozumienia na podstawie i w trybie uregulowanym przepisami szczegółowymi", należy najpierw wyjaśnić, że następnym późniejszym porozumieniem Nr 24 z dnia 1 września 1993 r. (Dz. Urz. Województwa Wrocławskiego Nr 11, poz. 76) strony usunęły wątpliwości interpretacyjne, jakie nasuwał § 2 porozumienia z dnia 28 sierpnia 1990 r. W drugim porozumieniu stwierdziły, że w intencji stron i zgodnie z ich przekonaniem zapis tego postanowienia oznaczał, że jedynym uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej przechodzących do kompetencji gminy - zgodnie z art. 39 ustawy o samorządzie terytorialnym - jest Prezydent Wrocławia. W związku z tym działając w celu rozstrzygnięcia wątpliwości, strony nadały temu przepisowi następujące brzmienie: "Decyzje administracyjne w sprawach określonych w § 1 niniejszego porozumienia wydaje się zgodnie z art. 39 ustawy o samorządzie terytorialnym". Jednocześnie w tym drugim porozumieniu stwierdziły, że "wykładnia § 2 porozumienia z dnia 28 sierpnia 1990 r. dotyczy całego okresu obowiązywania porozumienia".

W świetle autentycznej wykładni woli stron omawianego porozumienia należy - zdaniem Sądu Najwyższego - podzielić trafność zawartej w rewizji nadzwyczajnej interpretacji nasuwającego wątpliwości postanowienia, zawartego w § 2 porozumienia z 28 sierpnia 1990 r. i uznać, że wyrażenie "na podstawie i w trybie uregulowanym przepisami szczegółowymi", oznacza odesłanie do art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Za takim rozumieniem tego niejasnego porozumienia

przemawia - jak to zasadnie podnosi rewizja nadzwyczajna - ta okoliczność, że przepisy szczegółowo nie przewidywały przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 404), która weszła w życie z dniem 5 grudnia 1990 r., kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych dla organów kolegialnych, w tym dla zarządu miasta. W tej sytuacji należy uznać za uzasadnione stanowisko wnoszącego rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości, że odesłanie do przepisów szczegółowych mogło tylko oznaczać, że decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach objętych porozumieniem powinny być wydane w sposób zgodny z art. 39 ustawy o samorządzie terytorialnym, czyli tak jak zroszumiały to strony porozumienia wyjaśniając treść zgodnie z zasadami wykładni systemowej i funkcjonalnej. [...]

Mając na uwadze powyższe rozważania i wynikające z nich stwierdzenia, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że rewizja nadzwyczajna w niniejszej sprawie jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu.

=====