

**Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r.
III ARN 69/95**

Ogólnikowe twierdzenie, że nieuwzględnienie rewizji nadzwyczajnej mogłoby prowadzić do wytworzenia się błędnej praktyki organów administracji nie uzasadnia uchylecia przez Sąd Najwyższy prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 421 § 2 k.p.c.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (autor uzasadnienia), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 lutego 1996 r. sprawy ze skargi Wandy K. na decyzję Wojewody R. z dnia 5 lipca 1993 r. [...] w przedmiocie nakazania uzyskania pozwolenia na użytkowanie wykonanej samowolnie rozbudowy budynku mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie z dnia 10 marca 1995 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 22 września 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie z dnia 10 marca 1995 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi Wandy K. na decyzję Wojewody R. z dnia 5 lipca 1993 r. [...] (po sprostowaniu postanowieniem z dnia 16 sierpnia 1995 r.), zarzucając powyższemu wyrokowi rażące naruszenie przepisów art. 207 § 1 i 3 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego (Dz. U. z 1974 r., Nr 38, poz. 229 ze zm.), a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Zaskarżonym wyrokiem Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Rzeszowie stwierdził nieważność decyzji Wojewody Rzeszowskiego z dnia 5 lipca 1993 r. [...] i utrzymanej przez nią w mocy decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego z dnia 17 maja 1993 r. [...]. Powyższe decyzje nakazywały Michałowi i Genowefie F. uzyskanie pozwolenia na użytkowanie wykonanej samowolnie rozbudowy istniejącego budynku mieszkalnego na działce [...], a także zobowiązywały inwestora do przedłożenia odpowiednich dokumentów.

Przesłanką stwierdzenia nieważności tych decyzji było - zdaniem Sądu - naruszenie prawa (w związku z pozostawianiem treści decyzji w sprzeczności z przepisami art. 42 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo budowlane). Sąd równocześnie przyjął, że wprawdzie zaskarżone decyzje obejmują nakaz dostarczenia przez zainteresowanych pewnych

dokumentów, to jednak nakaz ten nie stanowi zaskarżalnej decyzji, a wyłącznie postanowienie dowodowe, które nie podlega kontroli Sądu.

W opinii rewidującego takie stanowisko Sądu rażąco narusza prawo przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) oraz konstytucyjną zasadę praworządności, gdyż zmierza do uniemożliwienia stronie obrony jej praw w postępowaniu administracyjnym.

Minister Sprawiedliwości twierdzi, że na gruncie przepisów Prawa budowlanego z 1974 r., został w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypracowany tryb postępowania w przypadkach samowolnego wznoszenia przez różne podmioty obiektów budowlanych. W razie stwierdzenia, że obiekt został wybudowany bez pozwolenia, organ nadzoru budowlanego może wydać nakaz przymusowej rozbiórki obiektu (art. 37 ust. 1 i 2) albo zalegalizować jego budowę przez wydanie, po spełnieniu warunków wskazanych w art. 40, zezwolenia na jego użytkowanie (art. 42). Ponadto organ może również nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu budowlanego, gdy jest to podyktowane względami bezpieczeństwa ludzi lub mienia, ochrony środowiska albo innymi względami interesu społecznego (art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem NSA uznawano, że organ orzekający nie miał podstaw do odmowy legalizacji samowolnie wzniesionego obiektu, jeżeli w sprawie nie zachodziły przewidziane prawem okoliczności uzasadniające wydanie nakazu rozbiórki.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokujący w powyższej sprawie rozważał między innymi problem, czy w momencie, gdy organ nadzoru budowlanego nie wydał jak w przedmiotowej sprawie nakazu zmian lub przeróbek również obowiązuje zasada, że użytkowanie owych obiektów jest dopuszczalne po wydaniu pozwolenia na użytkowanie. Sąd przyjął, że w takiej sytuacji brak podstaw, aby organ nadzoru budowlanego mógł nakazywać uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Zdaniem Sądu, w tych okolicznościach sam inwestor powinien wystąpić z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Takie stanowisko Sądu pozostaje - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - w rażącej sprzeczności z intencją art. 42 Prawa budowlanego, a w szczególności jego ustępu 2 oraz z utrwalonym orzecznictwem. Jeżeli nie zachodzą przesłanki do nakazania rozbiórki obiektu budowlanego, organ nadzoru powinien usankcjonować naruszenie prawa polegające na wzniesieniu obiektu bez pozwolenia na budowę, przyjmując zawiadomienie skarżącego o oddaniu obiektu do użytku, bądź nałożyć na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia i wydać mu pozwolenie po dopełnieniu warunków określonych w art. 41 i 42 Prawa budowlanego (patrz wyrok NSA z dnia 22 lutego 1994 r., SA/Po 1018/83).

Skoro zatem - zgodnie z poglądem rewidującego - organy administracji po przeprowadzeniu - na wniosek skarżącej Wandy K. - postępowania wyjaśniającego uznały za możliwą legalizację samowoli, to prawidłowo nakazywały Michałowi i Genowefie F. uzyskanie pozwolenia na użytkowanie do budowy budynku mieszkalnego i w tym celu zobowiązały równocześnie do przedłożenia inwentaryzacji rozbudowanej części budynku, protokołów badań przewodów spalinowych i wentylacyjnych oraz innych koniecznych ekspertyz. Wydanie nakazu uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu było w tej sytuacji zgodną z prawem realizacją zadań organów nadzoru budowlanego.

Minister Sprawiedliwości odrzucił ponadto ocenę NSA, iż organy nie wyjaśniły wszystkich istotnych okoliczności uregulowanych w art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, a również i faktu, czy budynek był użytkowany i czy mógł zagrażać bezpieczeństwu ludzi (art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego).

Zdaniem rewidującego organ może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie także, gdy jest to podyktowane innymi względami interesu społecznego. Stan niezgodny z przepisami nie polegał w tej sprawie na wadach technicznych obiektu, a na niedopełnieniu przez inwestora wymagań formalnych przed podjęciem budowy. Okoliczności te mieszczą się w pojęciu "innych względów interesu społecznego", o jakich mówi art. 42 ust. 2 in fine.

Co prawda Kierownik Urzędu Rejonowego w M. w podstawie prawnej swojej decyzji z dnia 17 maja 1993 r. nie powołał przepisu art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego, lecz z treści decyzji, a także z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego wynika, że w przedmiotowej sprawie nakazano stronom uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, na podstawie tego przepisu. Przyjęcie przez Sąd, że nastąpiło w tym momencie rażące naruszenie prawa, jest jednak - zdaniem rewidującego - niezrozumiałe. Rewidujący broni stanowiska, iż w orzecznictwie uznanie naruszenia prawa za rażące, budzi trudności. Płynne są granice pomiędzy "naruszeniem prawa" a "rażącym naruszeniem prawa". Konsekwencje tej różnicy są jednak bardzo istotne i różne w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Sąd administracyjny uchyla bowiem (a nie stwierdza nieważności) decyzję w przypadku naruszenia prawa materialnego, które nie jest "rażącym", ale tylko wtedy, gdy naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a.). Gdyby zatem przyjąć, że organy naruszyły prawo, nie powołując w decyzji art. 42 ust. 2 Prawa budowlanego, to - zdaniem rewidującego - NSA w przedmiotowej sprawie mylnie zakwalifikował takie naruszenie prawa jako "rażące". Nie godzi się on również z oceną NSA, że działania organu wymienione w art. 56 Prawa budowlanego podejmowane w sprawie wybudowania obiektu niezgodnie z przepisami mają charakter dowodowy.

Minister Sprawiedliwości uważa, iż Sąd przyjął tezę, że nałożone na stronę nakazy w istocie stanowią treść postanowienia, a nie spełniają wymagań decyzji administracyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra, jeśli art. 42 ust. 3 Prawa budowlanego określa, iż podstawą do wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest stwierdzenie jego zdatności do użytku, to zobowiązanie strony w decyzji nakazującej uzyskanie tego pozwolenia do przedłożenia dokumentów umożliwiających takie stwierdzenie, jest logicznym następstwem wcześniejszych konstatacji organu administracji. Tym bardziej, że żądane przez organy dokumenty nie miały charakteru ekspertyz, o jakich mowa w art. 56 Prawa budowlanego, [...]. Zdaniem rewidującego do oceny prawidłowości wykonania i lokalizacji niewielkiego obiektu, o nieskomplikowanej konstrukcji nie były konieczne ekspertyzy techniczne i organ mógł przesądzić o możliwości udzielenia pozwolenia na jego użytkowanie po spełnieniu określonych przez siebie warunków.

W konkluzji rewidujący wyraża pogląd, iż zawsze gdy rozstrzygnięcie organu administracji ma charakter rozstrzygnięcia jednostronnego i zewnętrznego, sprawa powinna być załatwiona w formie decyzji, a nie postanowienia czy pisma. Zapobiega to bowiem odstępowaniu od reglamentacji proceduralnej, daje stronie możliwość kontroli instancyjnej takich rozstrzygnięć, jak również kontroli sądowej. Zastosowanie formy

decyzji w tej części niniejszej sprawy również było korzystne dla stron, także strony skarżące decyzję, bowiem umożliwiło im obronę ich praw. Gdyby posłużono się postanowieniem dowodowym, stronie nie przysługiwałoby zażalenie. Interpretacja prawa przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie prowadziłaby zatem do możliwości dowolnego obciążenia obywateli różnego rodzaju obowiązkami. To zaś powoduje, że kwestionowany wyrok rażąco narusza nie tylko prawo, ale też interes Rzeczypospolitej Polskiej, jako demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie może zostać uwzględniona. Naczelny Sąd Administracyjny rozważający wzajemny stosunek przepisów art. 37 i art. 42 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego doszedł do przekonania, iż wezwanie Genowefy i Michała F. do uzyskania pozwolenia na użytkowanie samowolnie rozbudowanej części budynku mieszkalnego, nie zostało poprzedzone postępowaniem zmierzającym - zgodnie z art. 37 cytowanej ustawy - do wyjaśnienia, czy ta samowolnie dokonana rozbudowa nie spowoduje niedopuszczalnego pogorszenia warunków użytkowych dla otoczenia, do czego w świetle zasady z art. 7 k.p.a. był niewątpliwie zobowiązany. Stąd też płynął wniosek NSA, iż organy orzekające w niniejszej sprawie nie wyjaśniły wszystkich istotnych okoliczności (zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego), a mimo to nakazały Genowefie i Michałowi F. uzupełnienie pozwolenia na użytkowanie obiektu, nie nakazując im zresztą dokonania żadnych przeróbek niezbędnych w celu ewentualnego doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami. W tej sytuacji decyzje organów administracji w istocie rzeczy stanowiły usankcjonowanie dokonanej samowoli budowlanej, nie uwzględniły też okoliczności, że w toczącym się postępowaniu skarżąca Wanda K. zgłaszała wielokrotnie zastrzeżenia wobec prowadzonych samowolnie na sąsiedniej działce prac budowlanych, których rezultaty uznała za zagrażające jej istotnym interesom.

Jeszcze bowiem w orzeczeniu NSA z 10 października 1983 r. (I SA 367/83) stwierdzono wyraźnie, iż niedopuszczalne jest takie prowadzenie postępowania, które uwzględnia tylko interesy jednej ze stron, nie uwzględniając przeciwnych interesów drugiej. Natomiast w orzeczeniu SN z dnia 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94 (OSNAPiUS 1994 Nr 1 poz. 2) stwierdzono, iż szczególnie wówczas, gdy w sprawie występują rozbieżne interesy stron, a rozstrzygnięcie musi przedłożyć jeden z tych interesów nad drugi, decyzja musi zawierać szczególnie wyczerpujące i wszechstronne uzasadnienie orzeczenia. Wynika to między innymi z dążenia do poszanowania godności i wolności obywatela demokratycznego państwa, bowiem naruszeniem obywatelskiego prawa jest, gdy w istotnej dlań sprawie staje się adresatem rozstrzygnięcia opatrzonego byle jakim, zdawkowym czy niepełnym uzasadnieniem. Ze stanowiskiem powyższym Sąd Najwyższy w obecnym składzie godzi się w całej rozciągłości. W tej sytuacji jednak nie można Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zarzucać - jak to czyni rewizja nadzwyczajna - iż jego wyrok in merito narusza prawo. Słuszne jest raczej stanowisko przeciwne, bowiem uchylenie zaskarżonych przez NSA decyzji administracyjnych powinno prowadzić do powtórnego postępowania, w którym interesy obu stron zostaną skrupulatnie i poważnie rozważone w świetle wszelkich okoliczności faktycznych i

prawnych, a postępowanie to zostanie zakończone wszechstronnie uzasadnioną ostateczną decyzją. Tego rodzaju wyrok NSA nie może być zatem oceniony, jako naruszający prawo, przeciwnie, odpowiada on podstawowym zasadom sprawiedliwości proceduralnej.

Ponadto należy również stwierdzić, iż rewizja nadzwyczajna- jako wniesiona po upływie przewidzianego przez art. 421 § 2 k.p.c. sześciomiesięcznego terminu - musi opierać się na niekwestionowanych argumentach, iż zaskarżony wyrok nie tylko narusza prawo, lecz narusza je w stopniu tak rażącym, iż naruszenie to musi być ocenione jako równoznaczne z naruszeniem interesu Rzeczypospolitej Polskiej. W wyroku z dnia 11 stycznia 1991 r. (III ARN 41/90) Sąd Najwyższy zwrócił wyraźnie uwagę na to, iż fundamentalną zasadą każdej procedury w cywilizowanym państwie prawnym jest stabilność prawomocnych rozstrzygnięć. Od tej zasady prawo procesowe może przewidywać wyjątki, lecz dotyczyć one mogą jedynie orzeczeń, które naruszają prawo w tak rażącym stopniu, iż dla dobra porządku prawnego muszą zostać wyeliminowane. W celu zaś ochrony zaufania do stabilności prawomocnych rozstrzygnięć ustawodawca określa dla możliwości ich ewentualnego wzruszenia szczególnie rygorystyczne terminy, po upływie których częściowo wadliwe rozstrzygnięcia muszą z uwagi na ochronę wyżej wskazanej wartości - pozostać niewzruszalne.

W tym zaś świetle zastosowanie art. 421 § 2 k.p.c. może nastąpić tylko wtedy, gdy nastąpiło nie tylko rażące naruszenie prawa, lecz konieczne jest też, by jego skutki godziły w podstawowe wartości przewidziane w konstytucji i to w sposób prowadzący do sprzeczności z zasadami państwa prawnego. Jeśli więc podejmuje się próbę zastosowania przepisu art. 421 § 2 k.p.c. do wzruszenia prawomocnego wyroku w sprawie, której przedmiotem jest np. jednostkowy spór o charakterze prywatnym lub naruszenie prawa w indywidualnej sprawie administracyjnej, to niezbędne jest zawsze przekonujące uzasadnienie, iż w istocie rzeczy sprawa toczy się o naruszenie fundamentalnych zasad państwa prawnego lub o najistotniejsze treści łączące się z rozumieniem pojęcia sprawiedliwości. Są to jednak w istocie rzeczy z samej konieczności niezwykle rzadkie przypadki. Poglądy powyższe obecny skład Sądu Najwyższego w pełni podziela.

Sąd Najwyższy zwracał też wielokrotnie uwagę, iż w praktyce niektórych organów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej dosyć często zdarzają się przypadki powierzchownego lub gołosłownego powoływania się na przepis art. 421 § 2 k.p.c. albo też sugerowania - bez powoływania się na przekonujące dowody, a czasami wyłącznie w oparciu o ogólnikowe hasła - że w konkretnej sprawie mamy rzeczywiście do czynienia z okolicznościami uzasadniającymi zastosowanie owego wyjątkowego przepisu. Otóż właśnie w niniejszej sprawie spór ma charakter indywidualny, a przedmiotem rewizji nadzwyczajnej jest problem wyboru odpowiedniej formy działania przez właściwy organ administracji państwowej, co w istocie rzeczy nawet na ostateczny rezultat sporu między stronami może mieć tylko niezbyt znaczący wpływ. Rewidujący sam opiera swe zarzuty pod adresem kwestionowanego prawomocnego wyroku NSA właściwie wyłącznie na własnym rozumieniu teoretycznej różnicy między "rażącym" naruszeniem prawa, a naruszeniem, którego jako "rażące" zakwalifikować nie można. Rewidujący wywodzi, że błąd NSA polega na tym, iż ocenił jako "rażące" takie naruszenie prawa, które w ocenie rewidującego rażącym nie jest. Podnosi również problem oceny charakteru podejmowanych w sprawie rozstrzygnięć administracyjnych,

uznając - z czym zresztą należy się zgodzić - iż rozstrzygnięcia wydawane w formie postanowień dają stronie mniejsze gwarancje procesowe niż mające formę decyzji. Tym niemniej właśnie w niniejszej sprawie w ostatecznym biegu rzeczy w obu instancjach sprawa była rozstrzygana w formie decyzji, co w konsekwencji umożliwiło stronie wystąpienie ze skargą do NSA.

Stąd też wywód rewidującego, iż "pójście przez organ administracji drogą wskazaną przez NSA - Ośrodek w Rzeszowie prowadziłoby do dowolnego obciążenia obywateli różnego rodzaju obowiązkami" prowadzący do konkluzji, iż samo tylko tego rodzaju - nie poparte żadnymi dowodami - stwierdzenie można zakwalifikować jako podstawę do uznania, że zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok [...] rażąco narusza prawo (co zresztą również - jak zostało stwierdzone powyżej - nie zostało wcale przez rewidującego udowodnione), jak też interes Rzeczypospolitej Polskiej - należy uznać za nieprzekonywujący, to zaś powoduje, iż rewizja nadzwyczajna musi ulec oddaleniu.

=====