

Wyrok z dnia 10 stycznia 1997 r.
III RN 52/96

Przepis art. 161 KPA ma zastosowanie do decyzji ostatecznych, które nie mogą być wzruszone na podstawie przepisów Kodeksu przewidujących zmianę lub uchylenie takich decyzji (art.154, 155 i 163), stwierdzenie ich nieważności (art.156 § 1) lub wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art.145 § 1).

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 10 stycznia 1997 r. sprawy ze skargi [...] Spółdzielni Mieszkaniowej "A." w K. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 22 maja 1995 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie boksów garażowych w podpiwniczeniu budynku mieszkalnego przy ul. K. w K., na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] i rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 1996 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę

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

Kierownik Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w K. decyzją z dnia 5 stycznia 1989 r. [...] udzielił Spółdzielni Mieszkaniowej AA.@ w K. pozwolenia na użytkowanie boksów garażowych w podpiwniczeniu budynku mieszkalnego przy ul. K. w K., powołując jako podstawę prawną decyzji przepisy art. 42 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.). W ocenie organu administracji państwowej zebrany w sprawie materiał dowodowy zezwala na stwierdzenie, że A boksy garażowe nie stwarzają zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego@. Spółdzielnia wykonała bowiem zalecenia określone decyzją z dnia 9 marca 1987 r. [...], a ponadto pomiary natężenia hałasu w lokalu Elżbiety R. nie wykazały przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu.

Dyrektor Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Wojewódzkiego w K., po rozpatrzeniu odwołania Elżbiety R. od powyższej decyzji, decyzją z dnia 17 marca 1989 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ odwoławczy podzielił poglądy wyrażone w uzasadnieniu decyzji organu pierwszej instancji, a ponadto stwierdził, że kwestionowana przez stronę odwołującą uciążliwość nie stwarza dodatkowego zagrożenia dla jej zdrowia i życia, co potwierdzają opinie rzeczoznawców.

Skarżąc powyższą decyzję do Sądu Administracyjnego Elżbieta R. wskazała, że z garażu docierają do jej mieszkania hałasy i spaliny, a obecność samochodów z paliwem stwarza niebezpieczeństwo pożaru i zagraża życiu oraz zdrowiu jej rodziny. Ponadto garaże zostały wybudowane niezgodnie z przepisami prawa i są użytkowane przez osoby nie mieszkające nad garażami.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie wyrokiem z dnia 17 stycznia 1990 r. [...] oddalił skargę Elżbiety R.

W ocenie Sądu w toku postępowania przed organami budowlanymi wykazano, że garaże są zdadne do użytku. Ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego nie jest dowolna i mieści się w granicach swobodnej oceny dowodów, w szczególności jest zgodna z zasadami poprawnego rozumowania i doświadczeniem życiowym.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 22 maja 1995 r. [...] uchylił ostateczną decyzję Dyrektora Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Wojewódzkiego w K. z dnia 17 marca 1989 r. [...], a utrzymał w mocy decyzję Kierownika Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w K. z dnia 5 stycznia 1989 r. [...] udzielającą Spółdzielni Mieszkaniowej AA.@ w K. pozwolenia na użytkowanie boksów garażowych w podpiwniczeniu budynku mieszkalnego przy ul. K. w K. i powołał - jako podstawę prawną - decyzji przepis art. 161 § 1 KPA.

W ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pozwolenie na użytkowanie garaży zostało wydane z naruszeniem przepisów art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) oraz § 156 ust. 3 i § 159 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62 ze zm.). W świetle powołanych przepisów techniczno-budowlanych nie jest dopuszczalne założenie instalacji gazowej w boksach garażowych, a także usytuowanie wrót garaży w odległości mniejszej niż 1,1 m od ościeżnic otworów okiennych pomieszczeń mieszkalnych. Ponadto nie została wyjaśniona sprawa wentylacji w garażach i nie zostały spełnione wymagania określone w art. 5 ust. 1 Prawa budowlanego. Wobec powyższych uchybień konieczne jest uzyskanie aktualnej opinii kominiarskiej, opinii Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie natężenia hałasu i zanieczyszczeń gazowych powietrza w mieszkaniu skarżącej oraz opinii Państwowej Wojewódzkiej Komendy Straży Pożarnej w sprawie zagrożenia pożarowego. Wykonanie tych zaleceń jest niezbędne w celu usunięcia stanu zagrażającego życiu i zdrowiu ludzkiemu.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 maja 1996 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej przez Robotniczą Spółdzielnię Mieszkaniową AA.@ w K. decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 22 maja 1995 r.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził, że w sprawie zapadł już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 17 stycznia 1990 r. [...], zaś ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże organ administracji państwowej i sąd. Wprawdzie po wydaniu orzeczenia przez sąd może powstać stan zagrożenia, o którym mowa w art. 161 § 1 KPA, lecz z materiałów sprawy nie wynika, aby w sprawie wystąpiły nowe okoliczności od czasu wydania wyżej wymienionego wyroku. W ocenie Sądu organ administracji państwowej był zobowiązany wykazać, iż w sprawie powstał stan zagrożenia dla zdrowia ludzkiego w stopniu uzasadniającym sięgnięcie po nadzwyczajne środki określone w art. 161 § 1. Organ może zastosować ten przepis tylko wówczas, kiedy jednoznacznie ustali zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz gdy nie było innych możliwości usunięcia zagrożenia dla tych wartości.

Powyższy wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Naj-

wyższego i Minister Sprawiedliwości. Obie rewizje nadzwyczajne wpłynęły do Sądu Najwyższego w dniu 7 listopada 1996 r.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił powyższemu wyrokowi rażące naruszenie prawa przez obrazę art. 16 § 1 KPA, art. 161 § 1 KPA oraz art. 207 § 3 KPA i art. 209 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi.

W ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego brak było podstaw do wzruszenia wyżej wymienionej decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z powołaniem się przez Sąd na naruszenie przez ten organ przepisu art. 209 KPA, bowiem według przyjętego w doktrynie poglądu art. 161 KPA stanowi podstawę do uchylenia lub zmiany każdej decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć co najmniej jednego z nadzwyczajnych zagrożeń, o jakich mowa w tym przepisie. Oznacza to, zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że właściwy organ władzy budowlanej, powołując się na ów przepis, mógł uchylić decyzję zezwalającą na użytkowanie obiektu budowlanego, nie kwestionując legalności decyzji uznanej przez Sąd za zgodną z prawem i wyroku Sądu oddalającego skargę na taką decyzję. Organ władzy budowlanej nie był natomiast uprawniony do kwestionowania legalności wyżej wymienionego pozwolenia z powołaniem się na przepis art. 161 § 1 KPA, bowiem pozwolenie to wydane na podstawie art. 42 Prawa budowlanego stanowiło jedynie potwierdzenie wykonania robót budowlanych określonych w decyzji Kierownika Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w K. z dnia 9 marca 1987 r. [...] wydanej na podstawie art. 40 i 45 tego Prawa. Wadliwość tego fragmentu uzasadnienia decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie powinna sama przez się uzasadniać uznania wadliwości rozstrzygnięcia, bowiem nie jest to okoliczność, o której mowa w art. 207 § 2 pkt 3 KPA i art. 207 § 3 KPA.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną nie zgadza się ze stwierdzeniami Sądu, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wykazał, że istnienie boksów garażowych stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego, a gdyby takie zagrożenie rzeczywiście istniało, to powinnością organu władzy budowlanej jest udowodnienie, że w inny sposób nie można usunąć stanu zagrożenia. Sąd bowiem nie wyjaśnił, którą z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA miałyby być dotknięta decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, co w kontekście powołania przez Sąd art. 207 § 3 KPA jako podstawy rozstrzygnięcia samo w sobie stanowi ułomność uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

W ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną rzetelna lektura ekspertyzy technicznej Prof. dr hab. Władysława L. może prowadzić jedynie do ustalenia, że utrzymanie stanu obecnego w zakresie usytuowania boksów garażowych nie jest możliwe, gdyż stanowi pogwałcenie podstawowych wymagań stawianych przez Prawo budowlane lokalom mieszkalnym i nie są dotrzymane warunki techniczne wskazane w punktach 3.2 i 3.3 ekspertyzy. Należy uznać jako notoria, że wszelkie wadliwości instalacji gazowej w budynkach mieszkalnych, w tym przypadku wadliwe usytuowanie tej instalacji w pomieszczeniach przeznaczonych pod boksy garażowe, stanowią realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Twierdzenie Sądu, że organ budowlany nie wykazał w uzasadnieniu decyzji, iż zagrożenie takie obiektywnie istnieje, jest zatem bezpodstawne.

Wymienione w uzasadnieniu decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zalecenia wykonania odpowiednich badań i sporządzenia opinii powinny przemawiać za ustaleniem, że w inny sposób, niż przez uchylenie w trybie art. 161 § 1 KPA wyżej wymienionego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, nie można było usunąć stanu zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. Sąd nie wykazując, że zaskarżona decyzja dotknięta była którąkolwiek z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA, nie był władny stwierdzić nieważności tej decyzji z powołaniem się na art. 207 § 3. Stwierdzając nieważność powyższej decyzji Sąd dopuścił się tym samym obrazy art. 16 § 1 KPA kreującego zasadę względnej trwałości decyzji administracyjnych.

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższy wyrok łącznie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z dnia 17 stycznia 1990 r. [...], zarzucił tym wyrokom rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) poprzednio art. 207 § 2 pkt 1 KPA w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) oraz § 156 ust. 3 i § 159 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62 ze zm.), wniósł o uchylenie zaskarżonych wyroków i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości stwierdzenie wyrokiem z dnia 7 maja 1996 r. nieważności decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie znajduje uzasadnienia, bowiem ocena prawna wyrażona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 1990 r. [...] dotyczyła zgodności z prawem pozwolenia w przedmiocie zdatności do użytku boksów garażowych i nie mogła, w myśl art. 209 KPA, przesądzać o nieważności powyższej decyzji wydanej w trybie art. 161 § 1 KPA w warunkach ewidentnego, stwierdzonego przez rzeczoznawcę zagrożenia zdrowia lub życia ludzi mieszkających w bezpośrednim sąsiedztwie użytkowanych garaży. Dowolne jest w tym przypadku przyjęcie przez Sąd tezy, że organ może i jest zobowiązany zastosować ten przepis dopiero wówczas, gdy jednoznacznie ustali zagrożenie dla życia ludzkiego, a nie wówczas, gdy zagrożenie takie potencjalnie może wystąpić. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości stwierdzenie to niewątpliwie odbiega od rzeczywistego stanu zagrożenia mieszkańców spalinami i innymi uciążliwościami związanymi z funkcjonowaniem garaży, a przy tym nie uwzględnia podstawowego faktu, że wszystkie te uciążliwości mają charakter ciągły, powodujący stałe pogłębianie się stanu zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych osób mieszkających nad garażami.

Według Ministra Sprawiedliwości przepis art. 161 § 1 KPA nie wypowiedza się co do tego, czy chodzi tu o decyzje ostateczne, na mocy których strona nabyła prawo. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy strona nabyła prawo z decyzji i nie wyraża zgody na jej uchylenie lub zmianę. W rozpatrywanej sprawie brak jest danych wskazujących, że w sprawie niniejszej podjęto stosowne czynności pod kątem zastosowania art. 155 KPA.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasad-

nieniu kwestionowanego powyższymi rewizjami nadzwyczajnymi wyroku, że przewidziana w art. 161 § 1 i 2 KPA możliwość uchylenia lub zmiany w niezbędnym zakresie każdej decyzji ostatecznej, odnosi się wyłącznie do ochrony w sytuacjach wyjątkowych wartości szczególnie cennych i może nastąpić jedynie wówczas, gdy w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. W ocenie Sądu Najwyższego użyte w tym przepisie określenie „w inny sposób” oznacza, że decyzja ostateczna nie mogła być uchylona lub zmieniona na podstawie innych przepisów Kodeksu, które przewidują uchylenie lub zmianę takich decyzji (art. 154, 155 i 163 KPA), stwierdzenie ich nieważności (art. 156 § 1 KPA) lub wznowienie postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 145 § 1 KPA). Jeżeli zatem istnieją określone w tych przepisach przesłanki wzruszenia decyzji ostatecznej, a równocześnie nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 146 § 1 i art. 156 § 2 KPA, wówczas naczelny organ administracji państwowej nie jest uprawniony do zastosowania przepisu art. 161 § 1 KPA, lecz powinien wykorzystać, stosownie do okoliczności sprawy, jeden ze wskazanych wyżej nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznej. Pogląd taki w ocenie Sądu Najwyższego jest uzasadniony nie tylko tym, że przewidziana w ostatnio wymienionym przepisie Kodeksu instytucja uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej stanowi usprawiedliwione, ze względu na treść art. 16 § 1 KPA, odstępstwo od zasady trwałości decyzji ostatecznych. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 § 1 KPA stanowi bowiem zarazem odstępstwo od wyrażonej w art. 155 KPA możliwości uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, jedynie za zgodą strony, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

W związku z powyższym zawarty w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisów prawa materialnego, w tym art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38 poz. 229 ze zm.), obecnie przepisu art. 5 ust. 1, 2 i 9 oraz art. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414) nie zasługuje na uwzględnienie. Naczelny Sąd Administracyjny prawidłowo ograniczył ocenę legalności zaskarżonej decyzji Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego pod kątem zachowania przesłanek określonych w przepisie art. 161 § 1 KPA, który stanowił podstawę wydania tej decyzji.

Trafny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że naczelny organ administracji państwowej stosując przepis art. 161 § 1 ma obowiązek bezspornego wykazania, że w konkretnej sprawie wystąpił stan zagrożenia jednej z wymienionych w tym przepisie wartości i tego stanu nie można usunąć w inny sposób. Nie sposób jednak zgodzić się ze stwierdzeniem Sądu, że w rozpoznawanej sprawie organ nadzoru budowlanego nie wykazał, że istnienie boksów garażowych stanowi zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego. Należy podzielić odmienne, prawidłowe stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że wymienione w uzasadnieniu decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zalecenia wykonania odpowiednich badań i sporządzenia opinii powinny przemawiać za ustaleniem, że w inny sposób, niż przez uchylenie w trybie art. 161 § 1 KPA wyżej wymienionego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, nie można było usunąć stanu zagrożenia dla zdrowia ludzkiego.

Ponadto, jak trafnie stwierdził wnoszący rewizję nadzwyczajną, należy uznać jako notoria, że wszelkie wadliwości instalacji gazowej w budynkach mieszkalnych, w tym przypadku wadliwe usytuowanie tej instalacji w pomieszczeniach przeznaczonych pod boksy garażowe, stanowią realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Twierdzenie Sądu, że organ budowlany nie wykazał w uzasadnieniu decyzji, iż zagrożenie takie obiektywnie istnieje, jest zatem bezpodstawne. Sąd Najwyższy podziela pogląd Ministra Sprawiedliwości wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że stwierdzenie to niewątpliwie odbiega od rzeczywistego stanu zagrożenia mieszkańców spalinami i innymi uciążliwościami związanymi z funkcjonowaniem garaży, a przy tym nie uwzględnia faktu, że wszystkie te uciążliwości mają charakter ciągły.

Trafne jest stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że zebrany w sprawie materiał dowodowy przemawia za przyjęciem, że w inny sposób niż przez uchylenie pozwolenia na użytkowanie boksów garażowych na podstawie art. 161 § 1 KPA, nie można było usunąć realnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego, jakie powoduje zlokalizowanie garaży w podpiwniczeniu budynku wielomieszkaniowego. Wskazują na to wyraźnie wymienione w uzasadnieniu decyzji Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego zalecenia przeprowadzenia stosownych badań i uzyskania przepisanych prawem opinii właściwych organów w zakresie natężenia hałasu, zanieczyszczeń gazowych powietrza w mieszkaniu skarżącej oraz zagrożenia pożarowego.

Trafne jest stanowisko zawarte w rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, że Sąd powołując jako podstawę orzeczenia w sprawie przepis art. 207 § 3 KPA był obowiązany wskazać, którą z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA była dotknięta zaskarżona decyzja Państwowego Inspektora Nadzoru Budowlanego i swoje stanowisko przekonywająco uzasadnić.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====