

Wyrok z dnia 24 września 1997 r.
III RN 45/97

Przepis art. 40 ustawy z dnia 25 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) wykluczał możliwość legalizacji obiektu budowlanego wybudowanego niezgodnie z przepisami, jeżeli spełnione były określone w art. 37 Prawa budowlanego przesłanki prawne uzasadniające wydanie decyzji o przymusowej rozbiórce tego obiektu.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1997 r. sprawy ze skargi Janiny T. i Lecha T. na decyzję Wojewody Ł. z dnia 15 lipca 1994 r. [...] w przedmiocie nakazania rozbiórki garażu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 20 marca 1997 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Kierownik Urzędu Rejonowego w Z. decyzją z dnia 16 czerwca 1994 r. [...] wydaną na podstawie art. 40 w związku z art. 54 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) nakazał inwestorowi - Janinie T. podjęcie czynności niezbędnych w celu legalizacji samowolnie wybudowanego garażu samochodowego na nieruchomości położonej w Z. przy P.T.

W wyniku rozpatrzenia wniesionych od tej decyzji odwołań, Wojewoda Ł. decyzją z dnia 15 lipca 1994 r. [...] uchylił decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w Z. w całości i na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nakazał Janinie T. i Lechowi T., który na mocy aktu darowizny stał się również współwłaścicielem nieruchomości, rozbiórkę samowolnie wzniesionego garażu w terminie do dnia 31 sierpnia 1994 r. W uzasadnieniu tej decyzji organ odwoławczy stwierdził, między innymi, że istniejący garaż został wybudowany w sposób, który nie czyni zadość przepisom dotyczącym odległości od sąsiadującego z nim budynku mieszkalnego oraz innym warunkom technicznym (w tym przepisom przeciwpożarowym) jakim powinny odpowiadać tego typu obiekty zgodnie z wymaganiami obowiązującego prawa, a usunięcie wskazanych naruszeń prawa nie jest możliwe na drodze dokonania ewentualnych przeróbek i dodatkowych zabezpieczeń tego obiektu. Ponadto w uzasadnieniu decyzji stwierdzono także, że przedmiotowy garaż został zlokalizowany i wybudowany z naruszeniem uzasadnionych interesów osób trzecich, a więc niezgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego.

W skardze złożonej przez Janinę T. i Lecha T. w dniu 19 sierpnia 1994 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi zarzucono, że decyzja Wojewody jest niezgodna z prawem, błędnie ocenia stan fak-

tyczny sprawy i z tej przyczyny powinna zostać uchylona.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 marca 1997 r. [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że organ odwoławczy trafnie ocenił okoliczności rozpoznawanej sprawy i słusznie zwrócił uwagę na to, że przedmiotowy garaż został zlokalizowany i wybudowany w sposób drastycznie naruszający przepis § 156 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.), który określa normy odległości od budynków sąsiednich. W tej sytuacji, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak było podstaw do legalizacji samowolnie wzniesionego obiektu budowlanego, natomiast zachodziły przewidziane w art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego przesłanki prawne nakazania jego rozbiórki.

Rewizję nadzwyczajną od tego wyroku złożył Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] zarzucając, że rażąco narusza on art. 7, art. 15 oraz art. 77 KPA i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Łodzi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że w rozpoznawanej sprawie uwadze Naczelnego Sądu Administracyjnego wydającego wyrok uszła istotna okoliczność, a mianowicie to, że: ?organ I instancji decyzją z dnia 16 czerwca 1994 r. nie orzekł w sprawie merytorycznie, gdyż podjął rozstrzygnięcie incydentalne, tzn. postanowienie dowodowe - zobowiązujące inwestora do przedstawienia informacji o warunkach zabudowania i zagospodarowania terenu, inwentaryzacji, a także opinii o stanie technicznym garażu. Wprawdzie organ I instancji nadał temu rozstrzygnięciu formę decyzji, jednakże oczywistym jest, iż stanowiło jedynie postanowienie dowodowe. Świadczy o tym nie tylko powołanie w podstawie prawnej rozstrzygnięcia przepisów art. 40, 54 i 56, a także treść decyzji. (...) Tymczasem organ II instancji uchylając w całości decyzję z dnia 16 czerwca 1994 r. orzekł merytorycznie w sprawie i nakazał rozbiórkę garażu.@ W ten sposób, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, organ II instancji: ?pogwałcił zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, a tym samym naruszył w sposób rażący przepis art. 15 KPA@. Ponadto w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej zarzuca się, że wyrok ten został wydany także z naruszeniem art. 7 i art. 77 KPA, bowiem: ?Sąd nie ocenił legalności zaskarżonej decyzji w świetle zarzutów zgłoszonych w skardze (...) i ograniczył się do powołania oświadczeń stron złożonych na rozprawie z pominięciem materiału dowodowego zebranego w sprawie@. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Anna K. - uczestnicząca w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym na prawach strony wniosła - o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności (art. 15 KPA), od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do organu drugiej instancji (art. 127 § 1 KPA). Organ odwoławczy, w wyniku rozpoznania sprawy wydaje decyzję, którą stosownie do okoliczności danej sprawy może także uchylić zaskarżoną decyzję w całości i

w tym zakresie orzec co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 KPA). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny orzekając w sprawie skargi na decyzję administracyjną (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) dokonuje oceny zgodności tej decyzji z przepisami prawa materialnego i prawa procesowego (art. 21 ustawy o NSA), a w razie stwierdzenia, że w sprawie będącej przedmiotem skargi brak jest podstaw do jej uwzględnienia, skargę oddala (art. 27 ust. 1 ustawy o NSA).

W rozpoznawanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na stwierdzeniu, że decyzja Wojewody Ł. z 15 lipca 1994 r., mocą której w całości uchylona została decyzja kierownika Urzędu Rejonowego w Z. z dnia 16 czerwca 1994 r. i równocześnie nakazano Janinie T. i Lechowi T. rozbiórkę garażu, jest w pełni zgodna z obowiązującym prawem. Organ pierwszej instancji wydał bowiem decyzję w niniejszej sprawie na podstawie art. 40 oraz art. 54 ust. 1 i art. 56 ust. 1-3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), zobowiązując Janinę T., która samowolnie wybudowała garaż samochodowy, do podjęcia czynności niezbędnych dla legalizacji tej inwestycji. Oznacza to, że decyzja organu pierwszej instancji oparta była na założeniu, iż w rozstrzyganej sprawie już co do zasady jest prawnie dopuszczalne i faktycznie możliwe doprowadzenie danego obiektu budowlanego (garażu) do stanu zgodnego z prawem. Tymczasem, jak trafnie wywiódł w uzasadnieniu swej decyzji organ drugiej instancji, a następnie także w uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, oparcie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie na podstawie art. 40 Prawa budowlanego było niedopuszczalne zarówno z przyczyn prawnych, jak i z uwagi na okoliczności faktyczne rozpoznawanej sprawy. Art. 40 Prawa budowlanego, który powołany został jako podstawa rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, stanowi wyraźnie, że właściwy organ administracji publicznej nakazuje inwestorowi wykonanie w oznaczonym terminie zmian i przeróbek niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami jedynie w wypadku, gdy: ?nie zachodzą okoliczności określone w art. 37@. Natomiast art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego stanowi, że obiekty wybudowane niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy podlegają przymusowej rozbiórce, gdy organ administracji publicznej stwierdzi, że dany obiekt budowlany lub jego część, między innymi, powoduje niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia, albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. W rozpoznawanej sprawie organ drugiej instancji ustalił w sposób nie budzący wątpliwości, że przedmiotowy garaż, który wybudowany został samowolnie (tzn. bez wymaganego zezwolenia), jest faktycznie zlokalizowany w sposób rażąco naruszający obowiązujące prawnie normy odległości tego typu obiektów od budynków mieszkalnych na sąsiednich działkach budowlanych (§ 156 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.). Należy mieć na względzie, że w danym wypadku, jak to wynika z ustaleń dokonanych w toku postępowania administracyjnego, zaistniała sytuacja nie tylko spowodowała istotne naruszenie praw osób trzecich i stworzyła zagrożenie pożarowe dla otoczenia, ale równocześnie garaż wybudowany został niezgodnie z obowiązującymi przepisami w sposób, który ze względu na istniejące okoliczności faktyczne praktycznie uniemożliwiał doprowadzenie go do stanu zgodnego z prawem

(nie jest bowiem możliwe zadośćuczynienie wymaganiom prawnym dotyczącym minimalnej odległości tego garażu od budynków mieszkalnych zlokalizowanych na sąsiednim gruncie inaczej, jak poprzez nakazanie rozbiórki tego garażu). W danym wypadku zaistniały przeto przesłanki prawne uzasadniające wydanie decyzji nakazującej przymusową rozbiórkę garażu (art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego), co oznacza, że brak było podstaw dla wydania decyzji na podstawie art. 40 Prawa budowlanego. W tej sytuacji, trafnie wywodzi w uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, że decyzja wydana przez organ drugiej instancji jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego (art. 37 ust. 1 pkt 2 oraz art. 40 Prawa budowlanego w związku z art. 103 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. Nr 89, poz. 414) i zmierzając do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w żadnym razie nie narusza ona zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 w związku z art. 138 § 1 pkt 2 KPA). Stąd zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano na trafność rozstrzygnięcia prawnego organu drugiej instancji w niniejszej sprawie, w niczym nie uchybia obowiązującym przepisom prawnym, a w szczególności nie narusza on postanowień art. 7 i art. 77 KPA.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 10 ustawy z 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹² KPC orzekł, jak w sentencji.

=====