

Wyrok z dnia 11 marca 1999 r.

III RN 127/98

W sprawie zastosowania przymusu rozbiórkowego na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) z powodu niedopuszczalnego pogorszenia warunków bytowych dla otoczenia istotne jest wyjaśnienie czy takie pogorszenie nie wynika z samowolnego działania pokrzywdzonego.

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

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 11 marca 1999 r. sprawy ze skargi Janiny Z., Bożeny G., Jerzego B. i Anny B. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 18 czerwca 1997 r. [...] w przedmiocie przymusowej rozbiórki części ścian i stropu oraz przywrócenia do stanu pierwotnego konstrukcji dachu budynku, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 stycznia 1998 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Wyrokiem z dnia 6 stycznia 1998 r., od którego Minister Sprawiedliwości wniósł rozpatrywaną rewizję nadzwyczajną, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił nie tylko zaskarżoną w skardze Janiny Z., Bożeny G., Jerzego B. i Anny B. decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 18 czerwca 1997 r. i poprzedzającą ją decyzję Wojewody K. z dnia 14 marca 1997 r. wydaną w trybie art. 151 § 1 KPA po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, ale także uchylił z urzędu postanowienie Wojewody K. z

dnia 31 sierpnia 1996 r. o wznowieniu postępowania wydane w trybie art. 149 § 1 KPA.

Z uzasadnienia tego wyroku wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny w istocie uznał, że zbędne jest rozważanie zarzutów skargi przeciwko podstawom zaskarżonej decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, skoro stosownie do art. 29 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) można było zbadać i uchylić wadliwe - zdaniem Sądu - postanowienie o wznowieniu postępowania. Z kolei stwierdzenie wadliwości wznowienia postępowania odbierało podstawę postępowaniu zakończonemu zaskarżoną decyzją.

Koncentrując uwagę na postanowieniu Wojewody K. z dnia 31 sierpnia 1996 r. o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej poprzednio ostateczną decyzją Wojewody K. z dnia 27 stycznia 1994 r. nakazującą Grzegorzowi i Marii S. rozbiórkę nowo wybudowanych części ścian i stropu oraz przywrócenie do stanu pierwotnego konstrukcji dachu budynku, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ta ostateczna decyzja została objęta oceną prawną wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 1995 r. [...] oddalającym skargę Grzegorza i Marii S. W świetle tej oceny powoływane teraz nowe dowody i okoliczności faktyczne nie są istotne w rozumieniu podstawy wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 5 KPA, gdyż nie mogły w niczym zaważyć na rozstrzygnięciu sprawy.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej oprócz zarzutu dotyczącego uchybień przepisom postępowania (art. 48 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 44 KPA) zarzucił rażące naruszenie art. 30 ustawy o NSA w związku z art. 145 § 1 pkt 5 KPA przez błędne ustalenie zakresu związania oceną prawną zawartą w wyroku z dnia 9 marca 1995 r. i w konsekwencji bezpodstawne rozstrzygnięcie według art. 22 ust. 1 ustawy o NSA. W tym zakresie stanowisko Ministra Sprawiedliwości jest następujące:

W niniejszej sprawie niewątpliwe jest, że po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 9 marca 1995 r. [...] zostało stwierdzone w sposób niebudzący wątpliwości, że samowoli budowlanej dopuścili się nie tylko objęci nakazem rozbiórki Maria i Grzegorz S. ale także osoby dysponujące sąsiednim budynkiem nr 18 przy ul. S. w R. Samowolnie bowiem dokonano modernizacji tego budynku, wybijając dodatkowe okno w ścianie szczytowo-granicznej z budynkiem nr 16 położonym przy tej samej ulicy. Wybicie przedmiotowego okna

poprzedzone było także samowolnym zabudowaniem istniejącej loggii, która doświetlała pomieszczenie kuchni należącej do Tadeusza B. Powyższe ustalenia potwierdzone zostały opiniami budowlanymi i technicznymi sporządzonymi, zarówno na wniosek Marii i Krzysztofa S., współwłaścicieli budynku nr 16, jak i na wniosek Sądu Rejonowego w Rybniku [...]. W opinii biegłych, powstanie tego okna niezgodne jest z obowiązującymi przepisami w zakresie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki (rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska i Gospodarki Terenowej z dnia 3 lipca 1980 r. Dz.U. Nr 17, poz. 62), ale także stwarza zagrożenie pożarowe. Wymieniony stan faktyczny nie był znany organom, które wydały decyzję ostateczną będącą przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 9 marca 1995 r. Także ten Sąd w uzasadnieniu swojego wyroku jedynie stwierdził, że kwestia zgodności z przepisami zabudowania okien budynku nr 18 „w tym postępowaniu jest absolutnie otwarta i nierozstrzygnięta”. Nie może zatem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, badający legalność decyzji wydanych w innym postępowaniu twierdzić, że kwestia tych okien została już rozstrzygnięta w poprzednim wyroku NSA. Należy bowiem jeszcze raz stwierdzić, opierając się na materiale dowodowym sprawy, że dopiero w trakcie nowego postępowania wznowionego powołanym postanowieniem Wojewody K. bezspornie ustalono, że budynki nr 16 i 18 przy ul. S. w R. stanowiły odrębne nieruchomości i miały oddzielnych właścicieli, przy czym budynek nr 18 został wcześniej samowolnie przebudowany, co stwarza zagrożenie pożarowe. Trzeba także pamiętać, że to organ administracji nakazał właścicielowi budynku nr 16 wyłączyć go z eksploatacji i przeprowadzić jego remont celem zlikwidowania istniejącego zagrożenia bezpieczeństwa życia i mienia. Do kwestii tej organ wznowiający postępowanie nie ustosunkował się, a Sąd orzekający pominął ją w swoim wyroku. Powyższe ustalenia faktyczne uzasadniały zatem dopuszczalność wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 KPA. Twierdzenie przeciwne, poparte wywodami zawartymi w kwestionowanym wyroku rażąco narusza powołane na wstępie przepisy, a także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i ochrony własności bezpodstawnie bowiem uprzywilejowuje właścicieli budynku nr 18 przy ul. S. w R.

Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwioną podstawę z następujących powodów.

Wyrażona w powołanym wyroku NSA z dnia 9 marca 1995 r. ocena prawna dotyczy zastosowania art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) do konkretnego stanu faktycznego sprawy. Właśnie ten aspekt tej oceny jest tu bardzo istotny, gdyż Sąd rozpoznający wówczas skargę Grzegorza i Marii S. stwierdził, że wobec samowolnie wykonanych robót budowlanych i ich konsekwencji w zakresie pogorszenia warunków użytkowych posiadaczy budynku sąsiedniego, organy administracyjne mogły zastosować sankcję z art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Ocena ta wynikała na tle konkretnego stanu faktycznego sprawy, nie miała natomiast charakteru interpretacji powołanego przepisu prawa materialnego, a zwłaszcza nie ma w niej uogólnionej wykładni tej przesłanki przymusowej rozbiórki części obiektu budowlanego, która dotyczy stwierdzenia niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Oceniając legalność decyzji rozbiórkowej Sąd nie wypowiedział się w szczególności za taką tezę, że powyższa przesłanka zachodzi, gdy następuje pogorszenie warunków dla otoczenia niezależnie od wpływu owego „otoczenia” na wytworzony stan rzeczy. Tymczasem zasadnie akcentuje się w rewizji nadzwyczajnej, że przymusu rozbiórkowego nie uzasadnia samo pogorszenie się warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia ale ma być ono kwalifikowane cechą niedopuszczalności. Wyrażenie ustawowe „niedopuszczalne pogorszenie” należy do kategorii zwrotów ogólnych (niedookreślonych), których konkretyzacja wymaga oceny wielu elementów dotyczących naruszciciela, przedmiotu naruszenia (intensywności owego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia), a także pokrzywdzonego naruszeniem otoczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku przyjął, że ocena prawna Sądu w sprawie poprzedniej [...] jest jakby oceną pełną, uzasadniającą zastosowanie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane z 1974 r. niezależnie od nowych okoliczności faktycznych i dowodów, które odnosiłyby się do udziału osób pokrzywdzonych, choćby pośredniego w tym pogorszeniu ich warunków. Ta właśnie generalna ocena budzi zastrzeżenia, gdyż nie odpowiada bardzo skonkretyzowanej do stanu faktycznego (także w sensie zespołu ujawnionych okoliczności) wypowiedzi zawartej w wyroku z dnia 9 marca 1995 r. Należy zwrócić uwagę na to, że wypowiedzi, z których NSA w niniejszej sprawie wyprowadził tak kategoryczne wnioski nie odnoszą się bezpośrednio do przesłanki „niedopuszczalnego pogorszenia” lecz do aktu samowoli budowlanej. Sąd wówczas ustosunkowy-

wał się do: „argumentów skarżących, że nie naruszyli prawa budowlanego bowiem okna 3 kondygnacji budynku nr 18 i okno kuchni Tadeusza B. zostały zabudowane niezgodnie z przepisami”. Tych argumentów w zakresie oceny wybudowania przedmiotowej części obiektu budowlanego Sąd nie podzielił, stwierdzając, że: „Nawet gdyby przyjąć, że okna w budynku nr 18 zostały zabudowane niezgodnie z przepisami (a w tym postępowaniu jest to kwestia absolutnie otwarta i nierozstrzygnięta), to nie mogłoby to uprawniać skarżących do postępowania sprzecznego z prawem”.

Z powyższego wynika, jak to słusznie podniósł Minister Sprawiedliwości, że NSA badał wówczas legalność decyzji na tle konkretnego materiału sprawy i miał na uwadze między innymi brak podstaw do sformułowania zarzutów pod adresem użytkowników budynku nr 18. W związku z tym, nie można uważać tak jak przyjął to NSA w zaskarżonym wyroku, że ocena w sprawie [...] ma charakter definitywny, ogarniający wszystkie możliwe sytuacje działania użytkowników budynku nr 18 niezgodnie z przepisami, zwłaszcza że mogą to być działania różnie kwalifikowane tak co do stopnia naruszenia przepisów jak i (a może przede wszystkim) znaczenia z punktu widzenia relacji pomiędzy użytkownikami sąsiadujących ze sobą budynków. Zasadnicze zastrzeżenia do tak kategorycznej oceny zaskarżonego wyroku na podstawie art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynikają stąd, że Naczelny Sąd Administracyjny wyprowadził je w istocie bez rozważenia sprawy, która została mu poddana kontroli, to jest bez ustosunkowania się do materiałów i ustaleń decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 18 czerwca 1997 r. Tymczasem w decyzji tej wskazano na konkretne nowe okoliczności faktyczne i dowody, z których - według Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego - ma wynikać w sposób nie budzący wątpliwości, że obie nieruchomości znajdujące się na posesji przy ul. S. nr 16 i nr 18 nie były własnością jednej osoby i nie stanowiły jednej całości jak twierdziła strona reprezentująca interesy użytkowników tej ostatniej posesji. Ma to - według tej decyzji - szczególne znaczenie przy ocenie samowoli wybudowania okna na posesji przy ul. S. nr 18. Sporne okno wykonano samowolnie niezgodnie z wcześniej jak i obecnie obowiązującymi przepisami prawa budowlanego. W konsekwencji - stwierdził organ rozstrzygający rozpatrywaną sprawę - ta samowola dotycząca przebudowy budynku przy ul. S. nr 18 ograniczyła Marii i Grzegorzowi S. sposób dysponowania swoją własnością, ponieważ nie istniała żadna formalna przyczyna wydania odmowy stosownego pozwolenia na rozbudowę ich obiektu w obecnej formie. Nie może zatem właściciel, któremu pogorszone warunki użytkowe, domagać się ograniczenia w

uprawnieniach właściciela sąsiedniej działki, skoro sam stworzył fakty dokonane niezgodnie z prawem. Istotne jest wreszcie podkreślenie przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że z powyższych ocen nie wynika, ażeby samowolna rozbudowa pozostawała bez jakichkolwiek sankcji. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazuje się, że w odniesieniu do samowoli Marii i Grzegorza S., będą miały zastosowanie procedury określone w art. 40 i 42 ustawy Prawo budowlane z 1974 r.

W kontekście analizy przedstawionych okoliczności Sąd Najwyższy podzielił zarzuty rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości w zakresie dotyczącym bezpodstawnego, z naruszeniem art. 30 ustawy o NSA w związku z art. 29 tej ustawy i art. 145 § pkt 5 KPA, uchylecia postanowienia Wojewody K. z dnia 31 sierpnia 1996 r. o wznowieniu postępowania. NSA wadliwie, wbrew temu postanowieniu uznał, że objęte nim nowe okoliczności faktyczne i nowe dowody nie były istotne dla sprawy. Tymczasem o takiej istotności, to jest o znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy świadczą, między innymi, sprzeczne ze sobą rozstrzygnięcia organów administracyjnych w decyzjach poddanych kontroli Sądu Administracyjnego w rozpatrywanej skardze, których jednakże NSA nie rozpatrzył. Trzeba przy tym zauważyć, że zaskarżona decyzja - stosownie do art. 149 § 2 KPA - została wydana w postępowaniu, którym objęte były także przyczyny wznowienia.

Z powyższych przyczyn, wobec usprawiedliwionej podstawy rewizji nadzwyczajnej i jej wniosku, Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====