

Wyrok z dnia 9 lutego 2001 r.

III RN 57/99

Nakazanie rozbiórki obiektu na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.) nie staje się bezprzedmiotowe, gdy zobowiązany podjął uprzednio nakazane czynności już po zastosowaniu tej sankcji.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2001 r. sprawy ze skargi Edwarda Ś. na decyzję Wojewody L. z dnia 16 października 1998 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 1 lipca 1999 r. [...]

o d d a ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 1 lipca 1999 r. po rozpoznaniu skargi Edwarda Ś. na decyzję Wojewody L. z dnia 16 października 1998 r. utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w O.L. z dnia 10 sierpnia 1998 r. stwierdzającą wygaśnięcie decyzji z dnia 20 października 1997 r. o nakazie rozbiórki budynku gospodarczego Józefa R. – stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w O.L. z dnia 10 sierpnia 1998 r. oraz zasądził od Wojewody L. na rzecz Edwarda Ś. 10 zł kosztów sądowych.

Rozpoznawana sprawa wiąże się z rozstrzygnięciami administracyjnymi w innych sprawach dotyczących budynku gospodarczego Józefa R. Istotne są tu zwłaszcza następujące okoliczności.

Na wniosek Ryszardy i Józefa R. Kierownik Urzędu Rejonowego w O.L. decy-

zją z dnia 25 kwietnia 1997 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił wnioskodawcom pozwolenia na budowę budynku gospodarczego na ich nieruchomości w miejscowości B. Od tej decyzji wniósł odwołanie właściciel nieruchomości sąsiedniej, zarzucając, że chodzi o kontynuowanie budowy, której poprzednio dotyczył nakaz rozbiórki. Pomimo skutecznie wniesionego odwołania inwestor rozpoczął roboty budowlane, odstępując ponadto od warunków wydanego pozwolenia na budowę. Po protokolarnym stwierdzeniu istniejącego stanu (protokół z dnia 20 maja 1997 r.) Kierownik Urzędu Rejonowego w O.L., postanowieniem z dnia 30 maja 1997 r. wydanym na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89 poz. 414 ze zm.), nakazał wstrzymanie rozpoczętych robót budowlanych. Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, Wojewoda L. decyzją z dnia 4 czerwca 1997 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji zatwierdzającą projekt budowlany i zezwalającą na budowę budynku gospodarczego. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, że: „sprawa rozpoczęcia robót budowlanych przed rozpatrzeniem odwołania podlegać będzie sprawdzeniu i podjęciu działań w trybie art. 50 i 51 ustawy Prawo budowlane przez organ I instancji”.

Decyzją z dnia 8 lipca 1997 r. wydaną na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego Kierownik Urzędu Rejonowego w O.L. nałożył na inwestora obowiązek „sporządzenia i przedłożenia w terminie do 1 września 1997 r. projektu budowlanego realizowanego budynku sporządzonego w oparciu o inwentaryzację stanu istniejącego wraz z oceną jakości dotychczas wykonanych robót” - jako warunku wydania decyzji zezwalającej na wznowienie i kontynuację robót budowlanych. W treści decyzji znajduje się informacja, iż w przypadku niewykonania nakazanego obowiązku w wyznaczonym w decyzji terminie, zostanie wydana decyzja nakazująca rozbiórkę zrealizowanego już częściowo budynku gospodarczego. Wobec niewykonania nałożonego obowiązku, organ pierwszej instancji wydał w dniu 20 października 1997 r. decyzję [...] nakazującą rozbiórkę spornego obiektu. Od tej decyzji Ryszarda i Józef R. wnieśli odwołanie do Wojewody L., który decyzją z dnia 17 grudnia 1997 r. [...] utrzymał w mocy decyzję pierwszoinstancyjną. W uzasadnieniu decyzji zawarta jest wzmianka, że „...w przypadku opracowania i przedłożenia przez inwestora żądanej dokumentacji, decyzja może być przez organ zmieniona w oparciu o przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.”

W dniu 11 maja 1998 r. Józef R. złożył wniosek „o wydanie pozwolenia na bu-

downę" dołączając „projekt zagospodarowania działki”. Urząd Rejonowy w O.L., na podstawie powyższego wniosku decyzją z dnia 15 maja 1998 r. udzielił pozwolenia na wznowienie robót przy budowie budynku gospodarczego. Od tej decyzji wnieśli odwołanie właściciele nieruchomości sąsiednich.

Organ drugiej instancji, decyzją z dnia 10 lipca 1998 r. uchylił zaskarżoną odwołaniem decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji wskazując na okoliczność, że w obiegu prawnym znajduje się inna ostateczna decyzja dotycząca tegoż obiektu, tj. decyzja nakazująca jego rozbiórkę. Organ odwoławczy wskazał na mogący mieć w sprawie zastosowanie art. 162 KPA. W dalszym toku postępowania Kierownik Urzędu Rejonowego w O.L., decyzją z dnia 10 sierpnia 1998 r. wydaną – jak wskazano w tejże decyzji – na podstawie art. 162 § 1 i 2 KPA, stwierdził z urzędu wygaśnięcie decyzji z dnia 20 października 1997 r. nakazującej rozbiórkę obiektu. Od tej decyzji wniósł odwołanie Edward Ś., właściciel działki sąsiedniej. Wojewoda L. w wyniku rozpatrzonego odwołania wydał decyzję z dnia 16 października 1998 r. utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Urzędu Rejonowego w O.L., stwierdzającą wygaśnięcie decyzji nakazującej rozbiórkę. W uzasadnieniu decyzji drugoinstancyjnej stwierdzono, że w dniu 11 maja 1998 r. Józef R. wystąpił o wydanie pozwolenia na wznowienie robót i załączył żądane dokumenty, wobec tego decyzja będąca sankcją za niewykonanie obowiązku, stała się bezprzedmiotowa i w interesie strony było jej wygaszenie. Decyzję Wojewody L. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego Edward Ś. argumentując skargę innymi brakiem wytyczonej granicy pomiędzy jego działką a działką inwestora.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 1 lipca 1999 r. stwierdził nieważność decyzji Wojewody L. oraz poprzedzającej ją decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w O.L. W uzasadnieniu wyroku Sąd wywiódł, że przepis art. 162 KPA nie ma w sprawie zastosowania, a zatem decyzje organów administracji zostały wydane bez podstawy prawnej, co skutkowało stwierdzeniem ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Sąd zakwestionował pogląd organów administracji orzekających w sprawie, że wykonanie przez stronę nałożonego obowiązku spowodowało bezprzedmiotowość decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu, a także pogląd, że wygaszenie tej decyzji leży w interesie strony, skoro nie leży to w interesie właściciela nieruchomości sąsiedniej, który także jest stroną tego postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej zarzucił rażące naru-

szenie art. 162 § 1 pkt 1 in fine KPA oraz art. 156 § 1 pkt 2 KPA i na tej podstawie żądał uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich Sąd nie uzasadnił w dostateczny sposób swojego stanowiska opartego na założeniu, że decyzja wygaszająca decyzję o nakazie rozbiórki dotknięta jest wadą powodującą jej nieważność z mocy art. 156 § 1 pkt 2 KPA, czym rażąco naruszył art. 162 § 1 pkt 1 in fine KPA. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego godzi także w prawo obywatela do rzetelnego i zgodnego z obowiązującym prawem rozpatrzenia jego sprawy. W ocenie Rzecznika w sprawie ma bowiem zastosowanie art. 162 § 1 pkt 1 KPA in fine. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Wprawdzie organy administracji orzekające w sprawie nie powołały wprost tego przepisu jako podstawy prawnej decyzji o wygaszeniu decyzji o nakazie rozbiórki, ale bezsporne jest, że przesłanki z tego właśnie przepisu legły u podstaw skarżonego do NSA rozstrzygnięcia. Daje temu wyraz sąd administracyjny stwierdzając, że w sprawie nie mamy do czynienia ani z bezprzedmiotowością decyzji, ani z działaniem w interesie strony.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich termin wyznaczony w decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w O.L. z dnia 8 lipca 1997 r. był jedynie terminem dyscyplinującym inwestora do przedłożenia określonych materiałów w celu doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Skoro więc obowiązek nałożony decyzją z dnia 8 lipca 1997 r. został wykonany, ustały przyczyny, dla których została wydana decyzja nakazująca rozbiórkę. Świadczy to o bezprzedmiotowości tejże decyzji w zmienionych okolicznościach faktycznych, gdyż zarówno podstawa faktyczna rozstrzygnięcia, jak i zadanie, jakie decyzja miała spełniać, odpadły, a zatem radykalnej zmianie uległy elementy konkretyzujące stosunek prawny będący przedmiotem decyzji. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji bezprzedmiotowej jest ponadto obowiązkiem organu administracji publicznej. Co się tyczy interesu prawnego właściciela nieruchomości sąsiedniej będącego stroną tego postępowania, to będzie on mógł być chroniony w dalszych fazach postępowania, mających doprowadzić do stanu zgodnego z prawem budowlanym. Od decyzji wydanej w wyniku kontynuowania postępowania administracyjnego, po ewentualnym wygaszeniu nakazu rozbiórki, stronie tej będą służyły wszelkie środki odwoławcze, w których będzie można podnosić zarzuty merytoryczne, co do zgodności rozstrzygnięcia z prawem budowlanym.

Jeśli w wyniku kontynuowania postępowania organ wyda nakaz rozbiórki obiektu – co nie jest wykluczone – to będzie on wydany z przyczyn materialno – prawnych, a nie formalnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sprawa z rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich podlegała rozpoznaniu w zakresie jej podstawy (art. 393¹¹ § 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) dotyczącej naruszenia art. 162 § 1 pkt 1 in fine i art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Poza zakres przedstawionej podstawy wykraczają zawarte w uzasadnieniu kasacji zastrzeżenia co do uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w związku z czym zarzuty te nie podlegały rozpoznaniu.

Kluczowym zagadnieniem wynikającym z rewizji nadzwyczajnej była ocena co do prawidłowości interpretacji oraz zastosowania art. 162 § 1 pkt 1 KPA do ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Z przedstawionych wyżej okoliczności wynika, że na tle przedmiotowej inwestycji budowlanej prowadzone były sprawy administracyjne, które chociaż pozostają ze sobą w różnorodnych funkcjonalnych związkach, to jednak są sprawami od siebie odrębnymi zarówno w podstawach materialno-prawnych jak i ich strukturach procesowych. Ogólnie rzecz biorąc istotne znaczenie ma odróżnienie sprawy o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie wnioskodawcom pozwolenia na budowę budynku gospodarczego od spraw, które wynikły w trakcie realizacji budowy. Do tej drugiej grupy spraw należą rozstrzygnięcia administracyjne w następujących przedmiotach: po pierwsze, o wstrzymaniu robót budowlanych wobec ich przedwczesnego rozpoczęcia i to sprzecznie z warunkami wydanego pozwolenia na budowę; po drugie, o nałożeniu na inwestora obowiązku sporządzenia w wyznaczonym terminie określonej dokumentacji stanu realizacji budowy; po trzecie, o nakazaniu rozbiórki zrealizowanej częściowo budowy wobec niewykonania nałożonego obowiązku i wreszcie po czwarte – o wygaśnięciu decyzji nakazującej rozbiórkę. Przedstawiona w rewizji nadzwyczajnej argumentacja stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich osłabia znaczenie tego swoistego procesu poszczególnych rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych w związku z przedmiotową budową oraz opiera się na błędnych założeniach co do materialno-prawnych podstaw rozstrzygnięcia nakazującego rozbiórkę obiektu. Chodzi tu o przepisy art. 50 ust. 1 pkt 3,

art. 51 ust. 1 pkt 2 i art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowił podstawę do wstrzymania robót budowlanych wykonywanych: „w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu bądź w przepisach”. Nie jest kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, że na podstawie tego przepisu zostało wydane odpowiednie postanowienie (z dnia 30 maja 1997 r.), które – zgodnie z art. 50 ust. 3 Prawa budowlanego – podlega wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Drugi z wymienionych przepisów (art. 51 ust. 1 pkt 2) zobowiązuje właściwy organ do wydania przed upływem terminu, o którym mowa w art. 50 ust. 4 (2 miesiące od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymanie robót), decyzji nakładającej obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem i uzyskania pozwolenia na ich wznowienie oraz określającej termin wykonania tych czynności. Także odnośnie do tego przepisu bezsporne jest w sprawie, że został on zastosowany w ostatecznej decyzji z dnia 8 lipca 1997 r., którą inwestor został zobowiązany do wykonania określonych czynności w terminie do dnia 1 września 1997 r. pod rygorem nakazania rozbiórki zrealizowanego już częściowo budynku gospodarczego. Wreszcie trzeci z wymienionych przepisów (art. 51 ust. 2) stanowi o obowiązku właściwego organu do nakazania w drodze decyzji zaniechania dalszych robót bądź rozbiórki obiektu lub jego części - w razie niewykonania obowiązków, o których mowa między innymi w art. 51 ust. 1 pkt 2. W tym zakresie także jest bezsporne, że właściwy organ po stwierdzeniu niewykonania obowiązków wynikających z decyzji z dnia 8 lipca 1997 r., decyzją z dnia 20 października 1997 r. (utrzymaną w mocy w drugiej instancji decyzją z dnia 17 grudnia 1997 r.) nakazał rozbiórkę spornego obiektu. Decyzja w tym przedmiocie, pomimo jej ostateczności nie została dotychczas wykonana, natomiast według stanowiska rewizji nadzwyczajnej należało stwierdzić wygaśnięcie tej decyzji ze względu na to, że zobowiązana do rozbiórki obiektu strona kilka miesięcy później (w dniu 11 maja 1998 r.) wykonała obowiązki, które miały być wykonane do dnia 1 września 1997 r. Stanowiska tego nie sposób podzielić zarówno ze względu na przedstawione wyżej przepisy Prawa budowlanego jak i art. 162 § 1 pkt 1 KPA. Jeżeli chodzi o wskazane przepisy Prawa budowlanego to argumentacja rewizji nadzwyczajnej pozostaje w sprzeczności z treścią tych przepisów, zwłaszcza wywodząc jakoby zobowiązanie strony do wykonania określonych czynności w określonym terminie ażeby doprowadzić inwestycję do stanu zgodnego z prawem miało bliżej nieokreślone znaczenie – jak to ujęto –

dyscyplinujące, gdyż strona mogłaby uwolnić się w każdym czasie od ustalonych w ostatecznej decyzji konsekwencji niezastosowania się do określonego zachowania. Takie stanowisko rewizji nadzwyczajnej pozostaje w sprzeczności z przesłankami zastosowania art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W szczególności trzeba zaakcentować, że jest to przepis określający sankcje (konsekwencje prawne) za niewykonanie obowiązków w wyznaczonym terminie. Jeżeli zaistniała sytuacja niewykonania określonych obowiązków to – stosownie do wyraźnego brzmienia przepisu - „właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji zaniechanie dalszych robót bądź rozbiórkę obiektu lub – jego części”. Zrealizowana, jak w rozpatrywanej sprawie, kompetencja do nakazania rozbiórki części obiektu wybudowanej sprzecznie z prawem, nie staje się bezprzedmiotową (nie traci swego normatywnego ani funkcjonalnego sensu) z tego powodu, że zobowiązany do rozbiórki już po zastosowaniu sankcji podjął nakazane poprzednio czynności. Zachowaniem takim zobowiązany nie spowodował ustania przyczyny, dla których została wydana decyzja nakazująca rozbiórkę. Nie uległa bowiem zmianie podstawa przedmiotowej sankcji, to jest fakt niewykonania wyznaczonych obowiązków w określonym do tego terminie. Nie zachodzi więc – wbrew stanowisku rewizji nadzwyczajnej – przypadek ustania przyczyn, dla których została wydana decyzja nakazująca rozbiórkę i nie jest w związku z tym zasadna sugestia, ażeby po „wygaszeniu nakazu rozbiórki” dopuszczalne było merytoryczne badanie zarzutów „co do zgodności rozstrzygnięcia z prawem budowlanym” w wyniku „kontynuowania postępowania administracyjnego”.

Z powyższych powodów Sąd Najwyższy podzielił ocenę prawną zaskarżonego wyroku w zakresie braku podstaw do zastosowania art. 162 § 1 pkt 1 KPA, skoro decyzja o nakazaniu rozbiórki nie stała się bezprzedmiotową. W konsekwencji tej oceny nie może także budzić wątpliwości zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 KPA.

Wobec braku usprawiedliwionych podstaw rewizja nadzwyczajna podlegała oddaleniu stosownie do art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego.

=====