

**Wyrok z dnia 16 lutego 1994 r.  
III ARN 2/94**

**Spełnienie wynikającego z art. 8 k.p.a. wymagania prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa, jest szczególnie istotne w sprawie, w której uczestnicy postępowania reprezentują rozbieżne lub sprzeczne ze sobą interesy. W takich sprawach szczególna rola uzasadnienia decyzji administracyjnej i wyroku sądu administracyjnego polega na tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody.**

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy przy udziale prokuratora Witolda Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 16 lutego 1994 r., sprawy ze skargi Kazimierzy P. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy [...] Sejmiku Samorządowym w Z. z dnia 23 września 1992 r. [...] w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji sklepu motoryzacyjnego z częścią socjalną, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 23 września 1993 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie.

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 5 stycznia 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 23 września 1993 r. [...], wydanego w sprawie ze skargi Kazimierzy P. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy [...] Sejmiku Samorządowym w Z. z dnia 23 września 1992 r. [...] w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji. Wyrokowi powyższemu zarzucił

rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.) oraz § 13 ust. 2 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). W rezultacie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i o przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Zaskarżonym wyrokiem Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie oddalił skargę Kazimierzy P. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym z dnia 23 września 1992 r., [...] w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji - sklepu motoryzacyjnego z częścią socjalną na działce [...] w B.

Skarżąca utrzymywała, iż jej działka znajduje się obok działki, na której jest zaprojektowana realizacja inwestycji objętej zaskarżoną decyzją. Wskazywała, że w następstwie projektowanego wzniesienia przedmiotowego sklepu przy granicy działek, zabudowa jej działki powinna nastąpić w formie dobudowania budynku do budynku projektowanego po drugiej stronie granicy działek. Tymczasem przepis § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki, nie dopuszcza możliwości przylegania przy zabudowie bliźniaczej budynku mieszkalnego do budynku gospodarczego, a taka sytuacja powstałaby po zrealizowaniu przez sąsiada przy granicy działek budynku o mieszanej funkcji gospodarczej i mieszkalnej.

Naczelnny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę stwierdził, że zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, gdyż projektowana inwestycja w świetle ustaleń planu miejscowego może być usytuowana na działce [...] w B.

Zgodnie z poglądem rewidującego, podstawą orzeczenia Sądu była błędna wykładnia przepisu art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.), zastosowana przy ocenie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji obejmującej sklep motoryzacyjny wraz z częścią socjalną. Decyzją tą usytuowano sklep z powołaniem się na § 13 ust. 1 rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62 z późn. zm.), czyli przy granicy działek.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości Sąd nie wziął pod uwagę, iż przepis art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym wymaga nie tylko zapewnienia w decyzji lokalizacyjnej zgodności z obowiązującym planem

miejscowym, lecz także określenia:

- linii rozgraniczających teren inwestycji oraz warunków i wytycznych kształtowania zabudowy,
- warunków technicznych realizacji inwestycji,
- warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska i dóbr kultury,
- wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, a więc przede wszystkim sąsiadów,

Otóż - wedle poglądu rewidującego - z uzasadnienia wyroku wynika, że w zaskarżonej decyzji nie uwzględniono wskazanych wyżej wymagań powołanego art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Stwierdzono natomiast, że sposób realizacji inwestycji uwzględniający m.in. interesy osób trzecich powinien być rozstrzygnięty w pozwoleniu na budowę.

Uwzględnienie w pozwoleniu na budowę szczegółowych problemów realizacji inwestycji, nie zwalnia od obowiązku uwzględnienia w decyzji lokalizacyjnej ustaleń i wymagań art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Rewidujący wywodzi, że ustalenie w omawianej sprawie miejsca budowy przedmiotowego sklepu motoryzacyjnego przy granicy działek, stwarza prawa dla inwestora i obowiązki dla sąsiada, wynikające przede wszystkim z wymagań co do odległości, określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki. Powstaje podporządkowanie interesów sąsiada interesom inwestora, co w świetle konstytucyjnej zasady równości stron wobec prawa (art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych) nie jest do przyjęcia. Ta nierówność praw stron byłaby obowiązująca w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, jako wynikająca z ustaleń obowiązującej ostatecznej decyzji lokalizacyjnej. Brak jest jednak podstawy prawnej do ograniczenia treści decyzji lokalizacyjnej tylko do sprawy zgodności rozwiązań inwestycji z ustaleniami planu miejscowego.

Konkludując, Minister Sprawiedliwości wyraża pogląd, że ponieważ w zaskarżonym wyroku ograniczono się jedynie do oceny zgodności zaskarżonej decyzji z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego, pomijając wymagania art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym - narusza on rażąco ten przepis, co uzasadnia wniesienie rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte

- przekonywające. W art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym ustawodawca wyraźnie sprecyzował wymagania dotyczące nie tylko merytorycznej treści decyzji lokalizacyjnej, lecz także - co szczególnie istotne - zapewnienia, by w toku jej podejmowania, jak również w meritum rozstrzygnięcia, wyraźnie były wzięte pod uwagę interesy osób trzecich, a zatem przede wszystkim sąsiadów. Słusznie też rewidujący wskazuje na okoliczność, iż właśnie w tego rodzaju sprawach, w których interesy stron sporu są z samej natury rzeczy rozbieżne i trudne do pogodzenia, tego rodzaju ustawowy wymóg musi być rozpatrywany również w świetle konstytucyjnej zasady równości stron postępowania wobec prawa, która zresztą znajduje także swój wyraźny wyraz w zasadach ogólnych k.p.a., takich jak przepisy art. 8-11 k.p.a., a także w licznych szczegółowych przepisach tego kodeksu. Precyzyjnie i trafnie wyraził to jeszcze w 1983 r. Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z 10 września 1983 r. I SA 367/83, ONSA 1983 z. 2 poz. 64) stwierdzając, że "przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, zasadom art. 8 k.p.a nie odpowiada takie prowadzenie postępowania w sprawie, w której występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie - bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy - uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowują się do zgłoszonych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy ...". Ze stanowiskiem tym obecny skład Sądu Najwyższego zgadza się w całej rozciągłości. Już choćby zatem tylko z tego powodu zaskarżony wyrok musiałby ulec uchyleniu, wyraźnie bowiem nie odpowiada wyżej sprecyzowanym w orzecznictwie NSA zasadom, naruszając przez to w sposób rażący powołane w rewizji nadzwyczajnej przepisy prawa.

Należy przy tym stwierdzić, iż rolą orzecznictwa sądowego - w tym także orzecznictwa NSA - nie jest tylko i wyłącznie merytoryczne rozstrzygnięcie konkretnej, indywidualnej sprawy. W pojęciu "wymiaru sprawiedliwości", w rozumieniu przepisów konstytucyjnych i zaakceptowanych przez Polskę norm prawa międzynarodowego (szczególnie dotyczącego praw człowieka) mówiących o "prawie do sprawiedliwego sądu", kryje się znacznie więcej. Najkrócej rzecz biorąc, chodzi przede wszystkim o to, by dla wszystkich było wyraźnie i niewątpliwie widoczne, iż w wyniku postępowania przed sądem zapadło najsprawiedliwsze i najbardziej odpowiadające prawu rozstrzygnięcie.

Jednym ze środków służących osiągnięciu tego celu jest wyczerpujące i wszechstronne (zarówno z merytorycznego jak i z prawnego punktu widzenia) uzasadnienie orzeczenia, a już szczególnie wówczas - gdy, tak jak w niniejszej sprawie - występują rozbieżne interesy stron, a rozstrzy-

gnięcie musi przedłożyć jeden z tych interesów nad drugi. Wówczas właśnie szczególnie istotna rola uzasadnienia leży również w tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko w sprawie zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie to przyczyną tego są istotne powody. W ustanowionym przez prawo obowiązku takiego właśnie uzasadnienia rozstrzygnięcia leży m.in. dążenie do poszanowania godności i wolności obywatela demokratycznego państwa: bowiem naruszeniem jego prawa jest, gdy w istotnej dlań sprawie staje się adresatem rozstrzygnięcia, opatrzonego zdawkowym, czy niepełnym uzasadnieniem.

Rozpatrując ponownie sprawę Naczelny Sąd Administracyjny winien przeprowadzić wyczerpującą analizę postępowania, rozważyć rzetelnie argumenty przemawiające za stanowiskiem obu stron, a w uzasadnieniu wyroku wyjaśnić, jakie z nich uznał za decydujące dla swego rozstrzygnięcia, jakich zaś za takie nie uznał i dlaczego.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na mocy art. 422 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====