

Wyrok z dnia 3 marca 1994 r.
III ARN 8/94

Nawet oczywistość naruszenia prawa nie jest wystarczająco przesłanką do uznania, że zaskarżony rewizyjny nadzwyczajny wyrok rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 417 § 1 k.p.c. Za rażące należy uznać tylko takie naruszenie prawa w wyniku którego, powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaniński, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 3 marca 1994 r. sprawy ze skargi Ryszarda W. na decyzję Wojewody Przemyskiego z dnia 31 sierpnia 1992 r., [...], w przedmiocie pozwolenia na budowę budynku gospodarczego na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Orodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 23 września 1993 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 26 stycznia 1994 r. rewizję nadzw-

yczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Orodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 23 września 1993 r. [...], wydanego w sprawie ze skargi Ryszarda W. na decyzję Wojewody Przemyskiego z dnia 31 sierpnia 1992 r. [...] w przedmio-

cie pozwolenia na budowę budynku gospodarczego. Powyższemu wyrokowi zarzucił rażąco naruszenie prawa, w szczególności art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 20 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) oraz § 12 i 13 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 konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i o przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Orodek Zamiejscowy w Krakowie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Wojewoda Przemyski, po kilkakrotnym rozpatrzeniu sprawy, decyzją z dnia 31 sierpnia 1992 r. z powołaniem się na przepisy art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 28, 29, 53 i 54 Prawa budowlanego i §§ 43, 44 ust. 1 i 48 rozporządzenia Ministra

Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r.

w sprawie nadzoru urbanistyczno - budowlanego (Dz.U. Nr 8, poz. 48 ze zm.) uchylił

decyzję Wójta Gminy D. z dnia 15 czerwca 1992 r. odmawiając Kazimierzowi O.

pozwolenia na budowę budynku gospodarczo-garażowego na działce [...] w miejscowości [...] i orzekł o udzieleniu pozwolenia na budowę tegoż budynku. Organ

odwoławczy nie podzielił stanowiska wyrażonego w decyzji organu I instancji

odnośnie kolizji projektowanego obiektu z wymogami określonymi w § 12 ust. 1 i 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). Zdaniem organu odwoławczego w związku z istniejącym zainwestowaniem działki inwestora nie ma innej możliwości lokalizacji

przedmiotowego obiektu niż ta wskazana na planie zagospodarowania.

Wskazana

przez inwestora lokalizacja obiektu została poza tym pozytywnie zaopiniowana przez

Wojewódzką Komendę Straży Pożarnej w Przemyśle oraz przez Zakład Energetyki-

czny w Zamościu.

Skarga Ryszarda W.-właściciela sąsiedniej nieruchomości-na tę decyzję

została oddalona zaskarżonym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W

ocenie Sądu usytuowanie inwestycji Kazimierza O. w niczym nie narusza praw

skarżącego, skoro sporny obiekt ma być usytuowany naprzeciw takiego samego

budynku inwentarskiego skarżącego, wybudowanego także z materiałów niepalnych

oraz ze ścianą oddzielenia przeciwpożarowego. Skoro poza tym projektowany budynek ma być budynkiem gospodarczo-garażowym, to-zdaniem Sądu-na takie usytuowanie go, jak to określono w zaskarżonej decyzji, pozwala także § 13

rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r.

W ocenie rewidującego powyższy wyrok rażąco narusza powołane wyżej przepisy prawa. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości przepisy 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) określają w Dziale 2 dwa rodzaje wymogów odległościowych sytuowania budynków mieszkalnych i gospodarczych na działkach

zagrodowych oraz wolnostojących jednorodzinnych domów mieszkalnych.

Przewiduje mianowicie minimalne normy odległościowe projektowanych budynków w

odniesieniu do istniejącej już zabudowy na działkach oraz do granic sąsiednich

działek. O ile chodzi o wymóg odległościowy sytuowania budynku w odniesieniu do granic sąsiednich działek, to został on w sposób precyzyjny określony w § 12 ust. 1 i 2 powołanego rozporządzenia. Stosownie do uregulowania zawartego w § 12 ust. 1 budynki mieszkalne oraz gospodarcze mogą być sytuowane w zasadzie w odległości co najmniej 4 m od granic działki. W przypadku, gdy ściana budynku od strony sąsiedniej działki nie ma otworów okiennych lub drzwiowych, odległość ta może być zmniejszona do 3 m. Dalsze zmniejszenie minimalnej odległości dozwolone jest tylko wówczas, gdy na działce sąsiedniej istnieje zabudowa w odległości większej niż 4 m, lecz wówczas odległość między budynkiem istniejącym a projektowanym powinna wynosić co najmniej 8 m (§ 12 ust. 2).

Wedle wywodów rewizji nadzwyczajnej w sprawie niniejszej bezsporne jest, że zaaprobowana zaskarżonym wyrokiem decyzja Wojewody Przemyskiego udzieliła pozwolenia na usytuowanie budynku gospodarczo-garażowego w odległości 1,5 m od granicy z działką skarżącego oraz w odległości 3 m od jego budynku inwentarsko-składowego. W takiej sytuacji oczywiste jest, że tego rodzaju lokalizacja przedmiotowego obiektu budowlanego nie spełnia żadnego z wymogów przewidzianych w § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia. Nie sposób się też stanowiskiem Sądu, iż usytuowanie obiektu w odległości 1,5 m od granicy działki spełnia wymóg określony w § 13 rozporządzenia. Przepis ten będący wyjątkiem od zasad określonych w § 12 (o czym świadczy m.in. wymóg uzyskania zgody od terenowego organu administracji państwowej) dopuszcza sytuowanie bezpośrednio przy granicy działki budynku gospodarczego, przy spełnieniu określonych w nim warunków. Zarówno wykładnia gramatyczna jak i celowościowa tego przepisu nie może jednak uzasadniać stanowiska, że skoro dopuszcza on możliwość sytuowania budynków gospodarczych bezpośrednio przy granicy działki, to z tego ma wynikać, że tym bardziej dozwala on na sytuowanie takiego obiektu w odległościach mniejszych aniżeli określone § 12 ust. 1 i 2. Dopuszczalność sytuowania budynków gospodarczych bezpośrednio przy granicy działki ma bowiem swoje racjonalne i pragmatyczne umotywowanie. Zezwala bowiem na zabudowę "zbliznioną", zezwalając właścicielom sąsiednich działek na optymalne ich wykorzystanie w procesie inwestycyjnym. Jest zaś oczywiste, że usytuowanie obiektu budowlanego w odległości np. 1,5 m jak w sprawie niniejszej, nie tylko, że nie pozwoli na optymalne

wykorzystanie sąsiedniej działki w jej prawidłowej zabudowie, lecz wręcz w znakomity sposób je utrudni, zmuszając jej właściciela do usytuowania swojego budynku gospodarczego w odległości 6,5 m od granicy działki (§ 12 ust. 2).

Wedle poglądu rewidującego oznacza to niewłaściwie ograniczenie uprawnień własnościowych właściciela sąsiedniej działki w zakresie rozporządzenia nią na cele inwestycyjne, kolidujące z ustawowymi gwarancjami zawartymi m.in. w art. 140 kc, a także godzące w zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego).

Rewizja nadzwyczajna wywodzi ponadto, iż przepisy prawa budowlanego należą do bezwzględnie obowiązujących i w konsekwencji określonymi w nich wymogami związane są nie tylko strony postępowania administracyjnego, lecz w takim samym stopniu organy je stosujące. Stąd też organ odwoławczy nie był władny, bez uprzedniego dokonania odstępstwa od przepisów techniczno-

nych lub norm wydanych w trybie art. 10 Prawa budowlanego, udzielić pozwolenia na budowę z oczywistym naruszeniem wymogów odległościowych określonych w Dziale 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki. W żadnym z wypadku nie można uznać za zasadny argumentu mającego przemawiać za koniecznością takiej lokalizacji przedmiotowe-

go budynku istniejącym zainwestowaniem działki inwestora, w sytuacji, gdy zainwestowanie to ma oczywiste znamiona samowoli budowlanej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z wyraźnie brzmiącym przepisem art. 417 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy może uwzględnić rewizję nadzwyczajną tylko wówczas, gdy zaskarżony wyrok rażąco narusza prawo. Pojęcie "rażącego naruszenia" prawa było już wielokrotnie wyjaśniane w orzecznictwie. W świetle wielu orzeczeń zarówno Sądu Najwyższego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. m.in. rekapitulujący owo orzecznic-

two wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r. w sprawie III ARN 56/93) rysuje się wyraźnie stanowisko, zgodnie z którym rażąco naruszeniem prawa jest tylko takie jego naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Nawet oczywiste naruszenie prawa nie jest wystarczającym warunkiem, by tylko z tego względu uznać to naruszenie za rażące. Różni się ono bowiem od zwykłego naruszenia prawa cechami, które powodują, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji, jako aktu

wydanego przez organy praworządnego państwa (orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 1987 r., SA 929/86). Podobnie stanowisko zajmował też SN w odniesieniu do spraw cywilnych (III CRN 265/67, III CRN 314/87). Można zatem stwierdzić, że mamy w tym zakresie do czynienia z jednolitym orzecznictwem, a Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie widzi powodu, aby w odniesieniu do tej właśnie sprawy powyższą linię orzecznictwa naruszać.

W sprawie niniejszej mamy do czynienia nie tylko z abstrakcyjnym problemem -

tykając naruszenia przepisów prawa lecz z koniecznością wyważenia sprzecznych interesów stron postępowania, będących właścicielami sąsiadujących ze sobą działek. Jeden z sąsiadów wystawił budynek gospodarczo-garażowy w niewielkiej odległości od wspólnej granicy obu działek, co naruszało przepisy lokalizacyjne, ale - jak wyjaśnił na rozprawie przed Sądem Najwyższym pełnomocnik Wojewody Przemyskiego - praktyka liberalnego traktowania tego rodzaju wymogów jest powszechna na terenie województwa, pod warunkiem dochowania wymagań przeciwpożarowych i w takich sytuacjach administracja skłonna jest wydawać decyzje pozytywne. Obecnie z podobnym zamiarem wystąpił także drugi sąsiad, co jednak wywołuje opór pierwszego, domagającego się rygorystycznego stosowania wobec sąsiada tych samych przepisów, które wobec niego samego zostały zastosowane przez administrację ze znacznym liberalizmem. Naczelnym Sądem Administracyjnym - uwzględniając stanowisko administracji wojewódzkiej, która bardzo skrupulatnie przeprowadziła całość postępowania w tej sprawie, łącznie z uzyskaniem pozytywnej opinii Wojewódzkiej Komendy Straży Pożarnej - doszedł do przekonania, że zaskarżona decyzja w świetle materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie nie powinna być uznana za naruszającą prawo i oddalił skargę.

Stanowisko to - jak wspomniano wyżej - kwestionuje wnoszący rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy nie może jednak podzielić stanowiska rewizji nadzwyczajnej, iż zaskarżony wyrok narusza prawo w sposób rażący, co mogłoby stanowić podstawę do jego uchylenia.

Należy bowiem mieć na względzie, iż wzruszenie zakwestionowanego wyroku NSA w istocie rzeczy prowadziłyby do zgoła nieuzasadnionego faktycznego uprzywilejowania tylko jednej ze stron postępowania: tej mianowicie, która postawiła swój budynek wcześniej. Jest to jednak zbyt wąska przesłanka, by na jej podstawie osłabiać działanie fundamentalnej konstytucyjnej zasady, iż wszyscy obywatele są równi wobec prawa.

Sąd Najwyższy podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w orzeczeniu

NSA z dnia 10 października 1983 r. (I SA 367/83) zgodnie z którym niedopuszczalne byłoby takie prowadzenie postępowania, w którym uwzględnionoby tylko interesy jednej ze stron, nie uwzględniając przeciwnych interesów drugiej. Również w orzeczeniu z 30 czerwca 1987 r. (IV SA 129/87) Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że jeżeli prawo pozostawia organowi administracji pewną sferę uznania, wówczas naruszenie zasady równości stron wobec prawa może być podstawą uchylenia decyzji i to stanowisko - zdaniem obecnego składu Sądu Najwyższego - zasługuje na aprobatę.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego - odwołującym się w tym zakresie-

sie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego - wyrażone jest zbliżone stanowisko.

M.in. w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r. (III ARN 18/91) wypowiedziano pogląd, iż obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja jest zbliżona, mogą oczekiwać od organów administracji, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie o tożsamej treści. Różnicowanie sytuacji obywateli w podobnych okolicznościach możliwe jest tylko w oparciu o zasadniczo różną sytuację faktyczną, wyraźny nakaz prawa lub ze względu na wyraźny interes publiczny. Muszą to być jednak okoliczności wyraźnie w uzasadnieniu decyzji przedstawione, udowodnione i ocenione, jako stwarzające konkretną podstawę do kształtowania treści decyzji.

Takie jednak okoliczności w niniejszej sprawie nie zachodzą. Przeciwnie, organy administracji wojewódzkiej wydały w stosunku do obu sąsiadów identyczne pozwolenia budowlane, czemu obecnie sprzeciwia się jeden z sąsiadów, domagając się w istocie dla siebie uprzywilejowanej sytuacji, wbrew stanowisku administracji wojewódzkiej i NSA. Skoro jednak tego rodzaju stanowisko strony postępowania nie może podlegać ochronie, nie ma też podstaw, by uznać zaskarżony wyrok NSA za rażąco naruszający prawo.

Biorąc te wszystkie okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art.

421 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====