

**Wyrok z dnia 11 stycznia 1996 r.**  
**III ARN 55/95**

**Zgoda na odstępowanie od wymagań technicznych co do sposobu realizacji inwestycji budowlanej może być przedmiotem postępowania i rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (autor uzasadnienia),  
Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Janusz Łętowski,  
Maria Tyszel, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Jadwigi M.-U. na decyzję Wojewody G. z dnia 29 lipca 1994 r., [...] w przedmiocie zgody na odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowy w Gdańsku z dnia 15 lutego 1995 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

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

Decyzją z dnia 13 czerwca 1994 r. [...] Prezydent Miasta G. wyraził Annie B. i Januszowi B. zgodę na odstępowanie przy rozbudowie domu jednorodzinnego przy ul. Z. w G od przepisów § 12 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. 61).

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji podał, że Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 sierpnia 1993 r., [...] uchylając decyzje organów I i II instancji w sprawie wydania pozwolenia na rozbudowę domu jednorodzinnego przy ul. Z. wyjaśnił, iż zgoda na odstępowanie od przepisów techniczno-budowlanych lub norm, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), powinna być wyrażona w formie decyzji administracyjnej przez organ lub jednostkę określoną przez właściwego ministra. Prezydent Miasta G. uzyskał upoważnienie do wyrażania takiej zgody po wydaniu decyzji przez organ I instancji.

W związku z powyższym organ administracyjny zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji wyrażającej zgodę na odstępowanie od obowiązujących przepisów. Właścicielka sąsiedniej

nieruchomości, oznaczonej nr 89 wniosła zastrzeżenie do budowy i żądała wydania nakazu rozbiórki części obiektów wzniesionych przy granicy jej działki. W związku z tym zobowiązano Annę B. i Janusza B. do dostarczenia wykonanej przez rzeczoznawcę w specjalności architektonicznej (z listy Wojewody), analizy dotyczącej możliwości rozbudowy domu, zgodnej z przepisami oraz przeanalizowania skutków wykonanej rozbudowy dla sąsiedniej nieruchomości. Z analizy wykonanej przez dra nauk technicznych inż. arch. Jerzego K. wynika, że zabudowa jednorodzinna typu bliźniaczego, została w latach 50 tego stulecia, wykonana na niewielkiej szerokości działek, wynoszących około 10 m. Linie zabudowy przeprowadzono uskokowo w celu uzyskania 8 metrowej odległości między domami. Większość domów przy ul. Z. została rozbudowana, ponieważ nie spełniały warunków funkcjonalnych i użytkowych w obecnych czasach.

Właściciele posesji nr 87 wystąpili w październiku 1992 r. do Urzędu Miejskiego w G. z wnioskiem (załączając projekt) o wydanie decyzji o udzielającej pozwolenia na rozbudowę swojego domu jednorodzinnego. Według planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego dzielnicy G.-W. teren, którego postępowanie dotyczy, przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniową o niskiej intensywności. Występuje więc zgodność z art. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane.

Projekt rozbudowy domu jednorodzinnego przy ul. Z. został opracowany przez mgr inż. arch. Annę B.-B., posiadającą uprawnienia budowlane. Autorka projektu wybrała optymalną możliwość rozbudowy domu w konkretnej sytuacji. Z uwagi na to, że budynek jednorodzinny na posesji nr 89 został rozbudowany, jedyną możliwością rozbudowy domu jednorodzinnego na posesji nr 87 jest wykonanie jej w kierunku północnym do granicy z posesją nr 89. Pozwala to na zachowanie odległości 8 m między budynkami na działkach sąsiednich (§ 12 ust. 2 cyt. rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 3 lipca 1980 r., jak również z § 6 i § 15 ust. 3 warunków technicznych). Zdaniem organu I instancji zaprojektowana rozbudowa domu nie narusza żadnego z uzasadnionych interesów osób trzecich, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 prawa budowlanego i nie ma przeszkód do udzielenia pozwolenia na budowę. Rozbudowa domu nie utrudni również prawidłowej zabudowy na działce sąsiedniej.

Powyższe względy zadecydowały o tym, że organ I instancji udzielił Annie i Januszowi B. decyzją z 27 stycznia 1993 r. zezwolenia na rozbudowę domu jednorodzinnego. Decyzję tę organ II-ej instancji utrzymał w mocy decyzją z 30 marca 1993 r. Na skutek zaskarżenia tych decyzji, NSA wstrzymał ich wykonanie. Jednakże do daty wstrzymania decyzji został wykonany stan surowy rozbudowy domu oraz zbudowana garaż z pomieszczeniem gospodarczym, a po tej dacie właściciele posesji nr 87 wykonali prace wykończeniowe o wysokim standardzie i wprowadzili się do swojego domu, który opuścili na czas trwania prac

budowlanych.

Powołując się na art. 10 ust. 1 i 2 prawa budowlanego organ I instancji uznał, że jest dopuszczalne odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych lub norm wobec wprowadzenia lepszych efektów społeczno-gospodarczych rozbudowy, która nie pogarsza bezpieczeństwa ludzi i mienia, ochrony środowiska oraz warunków higieniczno-sanitarnych i użytkowych. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa pismem z 4 marca 1993 r. upoważnił Prezydenta Miasta G. do wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów § 12 cyt. rozporządzenia z dnia 3 lipca 1989 r. Wobec braku możliwości rozbudowy domu zgodnie z przepisami, nie powodującej pogorszenia warunków na działce sąsiedniej i wpływu na rozbudowę domu na działce nr 89 organ I instancji uznał, że zostały spełnione przesłanki do wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów § 12 cyt. rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w zakresie odległości od granicy nieruchomości i budynku gospodarczego na działce nr 89.

Po rozpatrzeniu odwołania Jadwigi M.-U. od powyższej decyzji z dnia 13 czerwca 1994 r., Wojewoda G. decyzją z dnia 29 lipca 1994 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, dzieląc stanowisko organu I instancji. Organ II instancji stwierdził, że część garażowo-gospodarcza rozbudowy przylega do budynku gospodarczego o tej samej funkcji na działce sąsiedniej Nr 89, oraz że wysokość rozbudowanego budynku wyliczona została zgodnie z § 6 ust. 1-3 cyt. rozporządzenia. Poza tym spełnione są warunki do wyrażenia zgody wymienionej w art. 10 prawa budowlanego.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 15 lutego 1995 r., [...] oddalił skargę na decyzję Wojewody G. z dnia 29 lipca 1994 r. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że realizując wytyczne Sądu organ I instancji wszczął i przeprowadził postępowanie administracyjne, którego wynik uzasadniał wyrażenie zgody na odstępstwo od § 12 cyt. rozporządzenia. Rozstrzygnięcia organów obu instancji oparte są na opinii rzeczoznawcy, którą uznały za rzetelny i przekonujący dowód w sprawie. Skarga nie zawiera merytorycznych zarzutów odnoszących się do opinii i nie wykazała, że zaskarżona decyzja oparta została na błędnych podstawach. Wobec niestwierdzenia naruszenia prawa, NSA skargę oddalił na zasadzie art. 207 § 5 k.p.a.

Od powyższego wyroku Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną, zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy wziął pod rozwagę, że wydaje się nieuzasadniony zarzut, iż kwestia ewentualnych odstępstw od

wymagań co do sposobu realizacji inwestycji budowlanej zawartych w § 12 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.) - nie może być samoistnym przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji administracyjnej. Nie daje zwłaszcza podstaw do takiego twierdzenia treść art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), który zastrzega jedynie, że zgodę na odstępstwo wyraża organ lub jednostka właściwa miejscowo i rzeczowo. Wprawdzie zgoda taka jest jednym z elementów złożonej procedury poprzedzającej wydanie pozwolenia na budowę, to jednak samoistność lub subsydiarność postępowania wszczętego przed właściwymi organami dla uzyskania takiej zgody zależy od wielu okoliczności, a zwłaszcza od stopnia związania decyzji ostatecznej o pozwoleniu na budowę z uprzednim rozstrzygnięciem o odstępstwach od przepisów techniczno-budowlanych, zakresu spraw, które powinny być ustalone i zbadane przed wyrażeniem zgody, kręgu uczestników postępowania zainteresowanych wynikami tego rozstrzygnięcia incydentalnego itp. Prawo budowlane z roku 1974 wymagało jedynie określonej kolejności rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych w toku postępowania wszczętego dla uzyskania pozwolenia na budowę, w tym m.in. znaczeniu, że wszelkie odstępstwa od standardowych wymagań co do przepisów techniczno-budowlanych powinny być w zasadzie udzielone jeszcze przed wydaniem pozwolenia na budowę lub rozbudowę obiektu budowlanego. Nawet przyjmując pogląd, że zgoda na odstępstwa od ogólnych wymagań techniczno-budowlanych jest z natury swej jedynie fragmentem postępowania administracyjnego wszczętego dla uzyskania pozwolenia na budowę lub rozbudowę obiektu budowlanego, należy mieć na uwadze, że każda decyzja administracyjna może rozstrzygnąć sprawę co do jej istoty jedynie w określonej, autonomicznej części (art. 104 § 2 k.p.a.), pełniąc w ten sposób m.in. funkcję określonego prejudykatu. Rozpatrując zatem zawarty w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 Prawa budowlanego w tym szczególnym kontekście, Sąd Najwyższy nie mógł podzielić jego trafności.

Rozpatrując jednak sprawę w kontekście podstaw rewizyjnych wynikających z art. 381 k.p.c. Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie tej nie zostały dostatecznie wyjaśnione wszystkie okoliczności faktyczne, istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Wyniki rozprawy przed Sądem Najwyższym, a zwłaszcza przedłożone przez uczestnika postępowania Jadwigę M.-U. nowe dokumenty pozwalają powątpiewać, czy organy administracji I i II instancji wyczerpały wszystkie dostępne środki dowodowe i czy odwołanie się jedynie do opinii rzeczoznawcy jest w tej sprawie wystarczające. Zwłaszcza dodatkowego zbadania np. w drodze wizji lokalnej przeprowadzonej w dniu, w którym warunki atmosferyczne pozwalają na pełne rozeznanie co do następstw od

odchylenia od warunków techniczno-budowlanych spornej inwestycji dla interesów posiadaczy i właścicieli działek sąsiednich, wymaga uporczywie podnoszony przez skarżącą Jadwigę M.-U. zarzut, że stojący na będącej jej własnością działce budynek gospodarczy przylegający do rozbudowanej części garażowo-gospodarczej domku jednorodzinny małżonków B. jest bardzo niski, a ponadto położony jest po północnej stronie działki i co się z tym wiąże powoduje znaczne zaciemnienie.

Skarżąca szczególny nacisk położyła na wynikające z rozbudowy domku jednorodzinny na sąsiedniej nieruchomości niekorzystne skutki, jakie niesie ona dla obecnego oraz przyszłego korzystania z nieruchomości będącej jej własnością.

Wskazała, że dokonana rozbudowa ograniczyła dopływ światła słonecznego, zmieniła stosunki wodne na gruncie, a także uniemożliwiła dokonanie rozbudowy posiadany przez nią domu.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania.

=====