

Wyrok z dnia 3 września 1997 r.
III RN 35/97

Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinna wytyczać podstawowe kierunki ukształtowania projektowanej inwestycji budowlanej w sposób wiążący projektanta obiektu budowlanego, jak również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę lub zatwierdzającą projekt budowlany.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Janusz Łętowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 3 września 1997 r. sprawy ze skargi Elżbiety Z. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 czerwca 1996 r. [...] w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie rozbudowy części domu mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 12 marca 1997 r. [...]

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

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

Prezydent Miasta W. decyzją z dnia 29 marca 1996 r. [...] ustalił dla Elżbiety Z. warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na rozbudowie domu mieszkalnego wolno stojącego w W. przy ul. B. na działce [...] w obrębie M.M. Inwestycja obejmuje rozbudowę domu polegającą na dobudowie garażu oraz parteru i piętra od strony wschodniej działki. Warunki wynikające z przepisów szczególnych zostały określone w ten sposób, że projekt winien być opracowany w oparciu o warunki techniczne, gabaryty rozbudowy winny być dostosowane do istniejącej zabudowy, nie przekraczające jej wysokości, a do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę należy dołączyć 2 egzemplarze projektu oraz wyrys z ewidencji gruntów na nazwisko inwestora i analizę zacienienia sąsiedniej działki (linijka słońca).

Od decyzji tej odwołali się Danuta i Eugeniusz F., właściciele domu jednorodzinnego na przyległej od północy działce, położonej przy ul.B.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 5 czerwca 1996 r. [...] uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji Kolegium stwierdziło, że postępowanie wyjaśniające w sprawie nie ustaliło istotnych okoliczności lokalizacji budynku przesłaniającego inny budynek, w którym znajdują się pomieszczenia mieszkalne. Stosownie do przepisów § 13 i 60 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.) budynek powinien być usytuowany w odpowiedniej odległości od budynku

przesłanianego. W rozpatrywanej sprawie nie ustalono takich danych, a podane informacje i wskazane odległości przez odwołujących się są rozbieżne. Niezasadne jest też nałożenie na inwestora obowiązku przedstawienia analizy zacielenia sąsiedniej działki (tzw. linijki słońca) dopiero w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, gdyż ustalenie tej okoliczności ma decydujące znaczenie dla dopuszczalności usytuowania dobudówki. Ponadto decyzja rozstrzyga inaczej o zakresie inwestycji niż ostatni wniosek inwestora.

Skargę na powyższą decyzję złożyła Elżbieta Z., domagając się jej zmiany i utrzymania w mocy decyzji organu I instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12 marca 1997 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję, uznając zasadność skargi. Organ I instancji uzależnił realizację tej inwestycji od spełnienia warunków wynikających z przepisów szczególnych w toku ubiegania się o pozwolenie na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że możliwość kasacyjnego załatwienia sprawy ma charakter wyjątkowy, a decyzje organu II instancji powinny być przede wszystkim merytoryczne (art. 138 § 1 KPA). Organ odwoławczy mający wątpliwości co do istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy powinien przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe, zgodnie z art. 136 KPA. Tymczasem organ ten ograniczył się do analizy zacielenia sąsiedniej działki, co należy do kolejnego etapu postępowania, czyli wydania pozwolenia na budowę. NSA podkreślił, że zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie może w treści decyzji rozstrzygać o warunkach techniczno-budowlanych obiektów podlegających zatwierdzeniu przez organ nadzoru budowlanego w trybie art. 34 ust. 4 i art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Jeżeli organ ten nie może rozstrzygać o tym, to zbędne staje się dokonywanie takich ustaleń na tym etapie postępowania. Wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym należy badać w tym postępowaniu z punktu widzenia ochrony środowiska, o czym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Pozostałe wymagania z zakresu ochrony interesu osób trzecich są zabezpieczane na kolejnym etapie postępowania, a więc projektowania budowy, czyli w pozwoleniu na budowę. Za takim uszeregowaniem uprawnień przemawia - zdaniem NSA - charakter decyzji lokalizacyjnej i jej cel oraz zakres uprawnień organów uprawnionych do jej wydania, które nie mogą kolidować z kompetencjami organu uprawnionego do wydania pozwolenia na budowę. Wobec tego, że organ odwoławczy nie miał tego na uwadze, NSA uznał, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego złożył rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku zarzucając mu rażące naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415). Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, bądź o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej skarżący zwrócił uwagę na to, że Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił w swym

orzeczeniu, określonej prawem problematyki i roli decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona. Naczelny Sąd Administracyjny orzekając o uwzględnieniu skargi nie wziął pod uwagę wymaganej prawem problematyki decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Sąd nie ocenił należyście roli, jaką spełnia tego rodzaju decyzja. W myśl bowiem art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) zmiana zagospodarowania terenu, a w szczególności jego zabudowa wymaga uprzedniego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalenie tych warunków poprzedza podjęcie budowy, dla której przepisy art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414ze zm.) wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ma według art. 47 wymienionej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym charakter wiążący organ wydający pozwolenie na budowę. Dlatego decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu powinna ogólnie określać wymagania, które przesądzą z punktu widzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o ukształtowaniu projektowanej inwestycji budowlanej w sposób wiążący projektanta (art. 34 Prawa budowlanego), jak również organ wydający pozwolenie na budowę lub odrębną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, powinna zawierać określenie między innymi rodzaju inwestycji, warunków wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przepisów szczególnych, jak również ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej i wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich. Innymi słowy, omawiana decyzja wytycza ogólne podstawowe kierunki projektowanej inwestycji budowlanej, podlegające dalszym szczegółowym ustaleniom, przewidzianym w prawie budowlanym i przepisach o warunkach technicznych, w tym w zakresie usytuowania budowli w stosunku do innych obiektów i sąsiednich działek budowlanych. Wymagań tych nie można pomijać w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zakładając, że należą one do organu wydającego pozwolenie na budowę, jak to przyjął NSA w zaskarżonym wyroku. Taka wykładnia prawa stanowi rażące naruszenie przepisów wskazanych w zarzutach rewizji nadzwyczajnej. Zdaniem Sądu Najwyższego nietrafnie zatem uznał NSA w zaskarżonym wyroku, że decyzja Samorządowego Kolegium z dnia 5 czerwca 1996 r. niewłaściwie podkreślała potrzebę szerszej oceny sprawy w zakresie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z punktu widzenia wymagań przepisów szczególnych oraz ochrony interesu osób trzecich na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie może być przeto zaaprobowana ocena prawna sprawy, przyjęta przez NSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej. Decyzja organu I instancji zamiast określenia wymagań prawnych zawierała informacje dotyczące obowiązków inwestora, które nie mogą zastąpić wymagań, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Dla określenia tych

warunków i wymagań należało mieć na uwadze charakter i usytuowanie zamierzonej inwestycji, istniejącą zabudowę na sąsiednich działkach i możliwość oddziaływania na warunki korzystania z tej zabudowy, z którymi wiąże się nasłonecznienie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Dokonanie tych ustaleń na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest niezbędne dla ustalenia warunków w zakresie zabudowy działki, które będą obowiązujące dla inwestora, projektanta budowy i organu nadzoru budowlanego przy sporządzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę.

W świetle powyższych wywodów okazuje się, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze zgodnie z art. 138 § 2 KPA orzekło o uchyleniu decyzji organu I instancji, która nie odpowiadała wymaganiom prawa materialnego (art. 42 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), jak również przepisom procesowym (art. 7 i 77 § 1 KPA) celem ponownego rozpoznania sprawy. Uchylenie tej prawidłowej decyzji organu odwoławczego rażąco narusza także art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Mając powyższe rozważania na uwadze Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że należy uwzględnić rewizję nadzwyczajną i na zasadzie art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189) uchylić zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok oraz przekazać sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy Sąd ten powinien uwzględnić wyjaśnienia istoty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zawarte w uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 1995 r., sygn. akt VI SA 13/95 (ONSA 1995 z. 4 poz. 154) i w komentarzu do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym R.Hausera, E.Mzyka, Z.Niewiadomskiego i M.Rzazewskiej, Warszawa 1995, s. 114.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====