

Wyrok z dnia 3 października 2002 r.

III RN 150/01

Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę decyzji administracyjnej pod względem zgodności z prawem i nie dokonuje ustaleń faktycznych jako podstawy rozstrzygnięcia administracyjnego.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2002 r. sprawy ze skargi Tomasza G. i Lecha M. na decyzję Wojewody L. z dnia 14 lutego 2000 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2001 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Decyzją z dnia 30 listopada 1999 r. [...] Prezydent miasta G.W. po wznowieniu postępowania, utrzymał w mocy ostateczną decyzję Prezydenta miasta G.W. z dnia 27 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę budynku mieszkalno-usługowego na działce [...] położonej przy ul. T. w G.W. oraz stwierdził, że wymieniona decyzja została wydana z naruszeniem prawa, polegającym na niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu.

Uzasadnienie decyzji zawiera ustalenie zgodności objętego postępowaniem projektu budowlanego z wymogami prawnymi, w tym określonymi w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. W szczególności ustalono, że projektowana inwestycja jest zgodna z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta G.W. przewidującym dla obszaru, na którym położona jest działka nr 127/2, mieszkalnictwo w różnych formach, usługi, administrację, handel z ograniczeniem wysokości budynków (5 kondygnacji). Projekt jest zgodny także z de-

cyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i przepisami techniczno-budowlanymi, w szczególności dotyczącym zachowania i odpowiednich odległości projektowanego budynku od granic działek sąsiednich i zlokalizowanych na nich obiektów.

Z uzasadnienia decyzji z dnia 30 listopada 1999 r. wynika zatem, że w wyniku wznowionego postępowania stwierdzono merytoryczną poprawność pozwolenia budowlanego z dnia 27 listopada 1998 r. oraz że jego wydanie nastąpiło z naruszeniem art. 10 KPA, polegającym na uniemożliwieniu Annie i Lechowi M. oraz Tomaszowi G. wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym i w związku z tym dotknięte było wadą, o jakiej mowa w art. 145 § 1 ust. 4 KPA, która nie miała jednak wpływu na treść decyzji (art. 146 § 2 KPA).

W odwołaniu od decyzji z dnia 30 listopada 1999 r. Tomasz G. i Lech M. wnieśli o unieważnienie pozwolenia na budowę. Podnieśli, że kwestionowane przez nich pozwolenie zostało wydane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprzecznej z prawem, bez należytego sprawdzenia przeznaczenia działki. Ponadto planowany budynek od strony elewacji wschodniej – ul. T. ma wysokość pięciu i pół kondygnacji, co w istocie narusza ogólny plan zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia 14 lutego 2000 r. [...] Wojewoda L. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu podniesiono w szczególności, że projektowany obiekt przewiduje realizację budynku czterokondygnacyjnego z poddaszem użytkowym oraz parkingiem i usługami w suterenie, co odpowiada zapisom planu zagospodarowania przestrzennego, jak również decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tej sytuacji organ pierwszej instancji zasadnie - po wznowieniu postępowania - nie uchylił decyzji o pozwoleniu na budowę.

Tomasz G. i Lech M. w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnieśli o unieważnienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 25 października 1998 r. oraz decyzji pozwalającej na budowę. Według skarżących każde działanie naruszające prawo powinno być z mocy prawa nieważne. Skarżący nie zostali powiadomieni o wydaniu decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę i nie uczestniczyli w tych postępowaniach. Skarżący uważają, że postawienie projektowanej inwestycji w bezpośrednim sąsiedztwie jednokondygnacyjnych domów jednorodzinnych jest błędne, zwłaszcza że przeznaczenie działki [...] było pierwotnie inne. Projektowany

budynek - według skarżących - ma wysokość pięciu i pół kondygnacji, co pozostaje w sprzeczności z planem zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w wyniku realizacji inwestycji nastąpi obniżenie wartości sąsiednich nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda L. wniósł o jej oddalenie skargi jako bezzasadnej. Powołał się w szczególności na ustalenia w sprawie stwierdzając, iż wysokość budynku jest zgodna z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r. oddalił skargi, przyjmując, że poza rozpoznaniem pozostał wniosek skarżących o unieważnienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wobec prawomocności tej decyzji i nie objęcia jej postępowaniem wznowionym.

W związku z zakresem sprawy ograniczonym do kontroli zaskarżonej decyzji wydanej po wznowieniu postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że obowiązkiem organu administracji było rozstrzygnięcie o tym, czy przedłożony projekt budowlany jest zgodny z wymaganiami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (art. 34 Prawa budowlanego w związku z art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Z materiału sprawy wynika zaś, że organ orzekający nie dopuścił się uchybień podważających legalność podjętej decyzji. Ponadto w myśl art. 35 ust. 2 Prawa budowlanego, zgodność projektu z przepisami jest badana w zakresie określonym w art. 5. Wobec tego wyraźnego i wyłącznego odesłania do art. 5 Prawa budowlanego, projekt - zdaniem NSA - może podlegać badaniom tylko z punktu widzenia wymagań określonych w tym przepisie, a organ orzekający nie jest zobowiązany do „wyjścia” poza te granice. Konsekwentnie należy też przyjąć, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich ma być badana i oceniona według wskazówek ust. 2 art. 5. Skarżący słusznie zarzucili, że zostali pozbawieni możliwości uczestnictwa w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Skutkiem tego zarzutu było wznowienie postępowania w sprawie, w którym już uczestniczyli i mieli pełną możliwość wykazania aktywności procesowej. Skarżący błędnie rozumieją jednak stwierdzenie organu, że decyzja z dnia 27 listopada 1998 r. o pozwoleniu na budowę została wydana z naruszeniem prawa i ich zdaniem powinna być nieważna.

Za całkowicie chybiony uznał NSA zarzut jakoby nastąpiła niedopuszczalna zmiana przeznaczenia terenu pod inwestycje. Po rozpatrzeniu zaś zarzutu dotyczącego wysokości projektowanego budynku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przedmiotem inwestycji jest podpiwniczony budynek czterokondygnacyjny z użyt-

kowym poddaszem o funkcji mieszkalnej z usługami i parkingiem na poziomie podziemia. Jest to zgodne zarówno z warunkami zabudowy oraz zagospodarowania terenu jak i zasadami obliczenia kondygnacji określonymi w § 3 pkt 14 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46 ze zm.). Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia prawa własności skarżących, to - według NSA - skarżący - po prostu - nie życzą sobie, by w ich sąsiedztwie wybudowano sporny obiekt, ale z tego powodu to oni naruszają treść prawa własności określoną art. 140 KC, bo chcą w sposób niedopuszczalny ingerować w prawo własności innego podmiotu. Inwestor podobnie jak skarżący dysponuje tytułem prawnym do gruntu i ma prawo do jego zagospodarowania zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ dla jednostki planistycznej oznaczonej symbolem [...] obejmującej działki skarżących i inwestora, przewidziano mieszkalnictwo w różnych formach, usługi, administrację, handel i podobne funkcje wszyscy, którym służy tytuł prawny do działek, mają identyczne uprawnienia do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Nikt nie jest upoważniony do żądania, by beneficjentami planów zagospodarowania przestrzennego były wybiórczo podmioty, z pominięciem innych o takim samym tytule do korzystania z ustaleń planistycznych.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie prawa przez obrazę art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane w związku z art. 4 tej ustawy, w związku z art. 140 KC, w związku z art. 7 KPA, w związku z art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) wobec - jak to wyrażono w rewizji nadzwyczajnej - przejścia do porządku nad faktem, iż projekt budowlany powinien czynić zadość nie tylko ustaleniom planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czy zawartym w przepisach techniczno-budowlanych, a i także wymaganiom określonym w innych przepisach prawa, a w szczególności w art. 4 ustawy - Prawo budowlane, to jest w przepisie stanowiącym swoiste uszczegółowienie normy generalnej zawartej w art. 7 KPA, a mianowicie, że rozstrzygnięcie organu władzy publicznej powinno czynić zadość interesowi społecznemu, słusznemu interesowi obywateli, które w takiej sprawie jak przedmiotowa wyraża się w tym, że forma architektoniczna projektowanego obiektu budowlanego powinna być zharmonizowana z otoczeniem, uwzględniać wa-

lory krajobrazu i wpływać na podniesienie estetyki otoczenia. Ponadto Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzucił naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, w związku z ustaleniem, że przy ocenie granic ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich należy kierować się wyłącznie kryteriami zawartymi w tym ostatnim przepisie prawa a nie również kryteriami zawartymi w innych przepisach prawa, a w szczególności zawartymi w wyżej wymienionym art. 7 KPA, czy w art. 4 ustawy - Prawo budowlane, ponadto naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o NSA, w związku z art. 22 ust. 2 tej ustawy, w związku z art. 328 § 2 KPC, w związku z art. 59 ustawy o NSA wobec braku zawarcia w uzasadnieniu wyroku ustaleń, które by w sposób dostateczny przemawiały za oddaleniem skarg. Ze względu na wskazane podstawy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że w zaskarżonym wyroku wyrażone zostało - aczkolwiek „nie wypowiedzianym wprost zdaniem” - stanowisko, że: w niniejszej sprawie, okolicznością bez znaczenia jest to, że podpiwniczony, czterokondygnacyjny wielomieszkaniowy budynek z użytkowym poddaszem ma być usytuowany na terenie, w którym pobudowane zostały wyłącznie niskie budynki jednorodzinne. Tymczasem - według rewidującego - z takim stanowiskiem, uwzględniając treść art. 1 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane, a także treść art. 7 KPA, nie sposób się zgodzić. Oczywiście jest bowiem - stwierdza rewidujący - że budynek wielomieszkaniowy „ze względu na swoje rozmiary, jeżeli powstanie, będzie stanowił dominantę dla otaczającej zabudowy, swymi rozmiarami, charakterem będzie istotnie odbiegał od istniejących budynków mieszkalnych, usytuowanych w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Rodzi to uzasadnioną obawę, czy wręcz przekonanie, że zaprojektowany ww. budynek wielomieszkaniowy nie będzie harmonizował z otaczającą go zabudową.” Pojęcie: „harmonizowanie z otaczającą budową”, jakim posługuje się art. 4 ustawy - Prawo budowlane jest pojęciem ocennym. Pewną pomocą przy ustalaniu treści tego pojęcia mogą być sformułowania proponowane w projekcie ustawy nowelizującej Prawo budowlane. Projektowany przepis nie wydaje się pozostawiać najmniejszych wątpliwości, że w przypadku projektowania nowych budynków, dostosowanie ich formy do otaczającej zabudowy ma polegać między innymi na zachowaniu linii zabudowy i odpowiedniej powierzchni działki (terenu).

W stanie faktycznym sprawy - według rewidującego - zachodzi realne zagrożenie naruszenia istniejącego ładu przestrzennego projektowaną zabudową, a więc

Naczelnny Sąd Administracyjny powinien wprost się wypowiedzieć, czy zatwierdzony w ramach pozwolenia na budowę projekt budowlany czyni zadość wymaganiom określonym w art. 4 ustawy - Prawo budowlane, a także w art. 7 in fine KPA, czy też nie. Występujący w sprawie właściciel nieruchomości, będący inwestorem domagając się zezwolenia na realizację tak dużego przedsięwzięcia budowlanego, istotnie odbiegającego swym charakterem od otaczającej zabudowy, nie powinien być postrzegany jako realizujący swoje prawo podmiotowe do nieruchomości. Realizacja prawa do zabudowy nieruchomości, to jest prawa w granicach ustalonych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinna przyjąć kształt odpowiadający oczekiwaniom ustawodawcy wyrażonym w art. 4 ustawy - Prawo budowlane. Względ na prymat ustawy, zwłaszcza w relacjach z prawem miejscowym, powinien przemawiać za odczytywaniem ustaleń planu miejscowego w sposób zgodny z treścią tego przepisu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rewizji nadzwyczajnej wyrażono przypuszczenie, że zaskarżony wyrok wynika - wprawdzie z niewypowiedzianego wprost - stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego jakoby pozbawione znaczenia prawnego jest to, że: „czterokondygnacyjny wielomieszkaniowy budynek z użytkowym poddaszem ma być usytuowany na terenie, w którym pobudowane zostały wyłącznie niskie budynki jednorodzinne”. Powyższa hipoteza rewizji nadzwyczajnej - jak wynika z jej uzasadnienia - stanowi oś postawionych w niej zarzutów. Rewidujący stwierdza, że: „Oczywiste jest, że w/w budynek wielomieszkaniowy ze względu na swoje rozmiary - jeżeli powstanie, będzie stanowił dominantę dla otaczającej zabudowy swymi rozmiarami, charakterem będzie istotnie odbiegał od istniejących budynków mieszkalnych, usytuowanych w bliższym i dalszym sąsiedztwie”. Wreszcie w oparciu o takie założenia co do okoliczności faktycznych rewidujący wyprowadza zasadniczą ocenę iż: „Rodzi to uzasadnioną obawę, czy wręcz przekonanie, że zaprojektowany w/w budynek wielomieszkaniowy nie będzie harmonizował z otaczającą go zabudową”, co byłoby naruszeniem wskazanych podstaw rewizyjnych, a w szczególności pozostawałoby w sprzeczności z art. 4 Prawa budowlanego.

Rozpatrując przedstawioną w uzasadnieniu podstaw rewizji nadzwyczajnej argumentację Sąd Najwyższy uznał, że została ona zbudowana na budzących zastrze-

żenia przesłankach. Nie ma bowiem w zaskarżonym wyroku takiej oceny prawnej jaką się temu wyrokowi imputuje i to przede wszystkim dlatego, że rewidujący w swym dowodzeniu wadliwości wyroku przyjął za punkt wyjścia inny stan faktyczny, od tego który stanowił podstawę najpierw rozstrzygnięcia administracyjnego, a następnie - wyroku NSA. Nawiązując do zakresu przytoczonych wyżej stwierdzeń rewizji nadzwyczajnej należy w szczególności zauważyć, że w wyroku (także w decyzji będącej przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego) nie zostały ustalone okoliczności „głębokiej” dysharmonii projektowanego budynku z otaczającą zabudową w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Takich ustaleń nie ma i chociażby z tego względu nie mogą być przeciwstawione zastosowaniu wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów prawa materialnego. Inaczej mówiąc, jeżeli w ustalonej podstawie faktycznej nie ma stwierdzenia dysharmonii z krajobrazem i otaczającą zabudową, to nie jest uzasadniony zarzut błędnej subsumcji art. 4 Prawa budowlanego, według którego obiekt budowlany należy projektować w sposób zapewniający formę architektoniczną dostosowaną do krajobrazu i otaczającej zabudowy.

Dla zakwestionowania natomiast podstawy faktycznej wyroku NSA (a poprzednio organy administracji budowlanej) nie powinny ograniczać się do analizy planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i bezpośrednio stanu faktycznego w zakresie stosunku pomiędzy projektowanym budynkiem mieszkalnym a budynkiem (określonym, jednym budynkiem) należącym do skarżących - konieczne byłoby wykazanie, że ustalony stan faktyczny sprawy jest wadliwy na skutek naruszenia przepisów postępowania (por. art. 393³ pkt 2 KPC). Brak wykazania w rewizji nadzwyczajnej naruszenia przepisów postępowania powoduje, że ustalenia faktyczne stanowiące podstawę zaskarżonego orzeczenia po pierwsze wiążą Sąd Najwyższy (por. art. 393¹¹ 2 KPC podlegający odpowiedniemu zastosowaniu), a po drugie tylko one mogą stanowić podstawę dla ocen w zakresie subsumcji przepisów prawa materialnego.

W tym kontekście należy stwierdzić, że nie jest uzasadniony zarzut naruszenia wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym na tle art. 328 § 2 KPC. Wbrew temu zarzutowi, a stosownie do wskazanych przepisów zachodzi odpowiedniość pomiędzy rozstrzygnięciem wyroku (oddalenie skargi) a jego podstawami, które zostały przedstawione ze wskazaniem podstawy faktycznej oraz wyjaśnieniem podstawy prawnej. Ewentualne niedostatki uzasadnienia wyroku, sporządzonego po rozstrzygnięciu sprawy, nie oznaczałyby, że

naruszone zostały przepisy, określające postępowanie (jego zakres i środki) służące wyjaśnieniu istotnych w sprawie faktów i okoliczności.

Jednakże nie nasuwa zastrzeżeń zakres podstaw wyroku odpowiadający sprawie ukształtowanej według jej przesłanek przedmiotowych i podmiotowych. Należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny ocenił legalność decyzji wydanej w trybie wznowienia postępowania (art. 146 § 2 KPA) w sprawie o pozwolenie na budowę, rozpatrując skargę najbliższych tylko sąsiadów nieruchomości, której dotyczyło pozwolenie na budowę. W tym zakresie sprawa została rozpoznana z uwzględnieniem prawa skarżących do udziału w postępowaniu w granicach ich interesu. Nie jest też tak, jak to sugeruje zarzut rewizji nadzwyczajnej, że Sąd Administracyjny (a poprzednio organy budowlane) nie rozpatrywały interesu skarżących w odniesieniu do wysokości zabudowy. Jednakże punktem odniesienia nie były bliżej nie określone a rozległe stosunki przestrzenne - jak to widzi rewizja nadzwyczajna - ale konkretny stan rzeczy między nieruchomościami stron. W tym zaś zakresie NSA dokonał nienasuwającej zastrzeżeń oceny prawnej także w odniesieniu do kontrowersyjnej wysokości budynku projektowanego (objętego decyzją zezwalającą na budowę) a w porównaniu z wysokością sąsiedniego budynku skarżących. Należy uznać, że bezzasadne są zarzuty rewizji nadzwyczajnej oparte na założeniu, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien stwierdzić zagrożenie istniejącego ładu przestrzennego. Twierdzenie to - jak to już wyżej zauważono - nie zostało oparte na wykazaniu naruszenia przepisów postępowania, a można jeszcze dodać, że rewidujący nie wskazał jakiegokolwiek „narzędzia”, którego powinien być użyć Naczelny Sąd Administracyjny ażeby dojść do oceny postulowanej przez rewidującego. Chybione są w tym kontekście w szczególności argumenty rewizji nadzwyczajnej dotyczące niewykorzystania art. 7 KPA na rzecz uwzględnienia interesu skarżących jako sąsiadów projektowanego budynku mieszkalnego. W pierwszym rzędzie z przepisu tego nie wynika procesowa nieodpowiedniość podstawy faktycznej, chociażby z tego powodu, że rewidujący nie wskazał „kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”. Budzi także zastrzeżenia, jako nazbyt jednostronny pogląd rewidującego ażeby w art. 7 KPA znaleźć podstawę dla szczególnej ochrony interesu skarżących z pominięciem natomiast słusznego interesu strony zainteresowanej w uzyskaniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego zgodnego z planami zagospodarowania przestrzennego i z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z powyższych przyczyn, stwierdzając, że rewizja nadzwyczajna nie miała usprawiedliwionych podstaw, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku (art. 393¹² KPC).

=====