

Wyrok z dnia 3 października 2002 r.

III RN 160/01

W zakresie zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej przewidzianej bez zdefiniowania w planie zagospodarowania przestrzennego, mieści się także budynek mieszkalny bliźniaczy z czterema lokalami mieszkalnymi.

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 „I.” Spółki Akcyjnej w L. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 14 marca 2000 r. [...] w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 21 listopada 2000 r. [...]

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

U z a s a d n i e

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. decyzją z dnia 14 marca 2000 r. wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA, art. 40 ust. 1 i art. 46a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), a także na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego L. Zespołu Miejskiego oraz miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego osiedla „W.P.”, po rozpatrzeniu odwołania Marka Ł. i Małgorzaty Ł. od decyzji wydanej z upoważnienia Prezydenta Miasta L. przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Budownictwa Urbanistyki i Architektury Urzędu Miejskiego w L. z dnia 30 stycznia 2000 r. ustalającej dla „I.” S.A. warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla realizacji budynku mieszkalnego bliźniaczego z czterema lokalami mieszkalnymi przy ul. Ł. [...], uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i

odmówiło ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla realizacji tego budynku.

Organ drugiej instancji stwierdził, że teren, na którym leży przedmiotowa działka oznaczony w planie symbolem 44 MN, przeznaczony jest pod jednorodzinna zabudowę bliźniaczą i wolnostojącą. Pod pojęciem „zabudowa jednorodzinna” rozumie się budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków. Skoro tak - to zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego - budowa budynku bliźniaczego z czterema mieszkaniami nie byłaby zabudową jednorodzinna, a zatem pozostawałaby w sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak zatem było podstaw prawnych do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla realizacji wnioskowanej inwestycji.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 21 listopada 2000 r. oddalił skargę „I.” SA na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. Wyrok ten - stosownie do jego uzasadnienia - wynika z następujących ustaleń.

Okoliczności faktyczne sprawy nie były przedmiotem sporu. Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego L. Zespołu Miejskiego oraz Miejskowy Plan Szczegółowy Zagospodarowania Przestrzennego osiedla „W.P.” umieszczał działkę [...] w obszarze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem II B 14 MN. W ustaleniach realizacyjnych plan ogólny dawał możliwość dogęszczenia istniejącego osiedla zgodnie z ustaleniami planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego. Z kolei ten plan szczegółowy zaliczał działkę [...] do obszaru oznaczonego symbolem 44 MN, na którym przewidziano jednorodzinna zabudowę bliźniaczą i wolnostojącą. Przedmiotem zaś wniosku jest ustalenie warunków zabudowy dla realizacji budynku mieszkalnego bliźniaczego z czterema lokalami mieszkalnymi. Na tle tych okoliczności powstało w sprawie zagadnienie, czy określony we wniosku budynek może być realizowany na terenie przeznaczonym do zabudowy jednorodzinnej. Definicja „zabudowy jednorodzinnej” zawarta jest w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 ze zm.) Przez zabudowę jednorodzinna rozumie się budynek jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie

wolnostojącym, szeregowym, atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków. Według NSA budynek cztero-mieszkaniowy w zabudowie bliźniaczej nie spełnia wynikających z powołanego przepisu wymogów „zabudowy jednorodzinnej”. Przemawia za tym gramatyczna wykładnia, gdyż określenie „4 mieszkania” odnosi się do „budyńku mieszkalnego” - w odróżnieniu od użytego wcześniej pojęcia: „budyńku jednorodzinnego lub zespołu takich budynków w układzie: wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym”. Jeżeli zatem w przepisie mowa jest o budyńku mieszkalnym zawierającym nie więcej niż cztery mieszkania, to odnosi się chodzi o rodzaj obiektu niż wymieniony w pierwszej części zdania. Za poprawnością takiego rozumowania - zdaniem NSA - przemawia także treść § 3 pkt 2 powołanego rozporządzenia, według którego mówiąc o „budyńku mieszkalnym”, rozumie się przez to budynek wielorodzinny, dom mieszkalny zawierający nie więcej niż cztery mieszkania, dom jednorodzinny oraz dom mieszkalny w zabudowie zagrodowej. „Budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż cztery mieszkania” jest zatem innego rodzaju formą budyńku mieszkalnego niż „dom jednorodzinny”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku zarzucił rażące naruszenie art. 43 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 27 ust. 1 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i z tego powodu wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wskazano, po pierwsze, na to, że rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jest aktem wykonawczym do prawa budowlanego, w związku z czym nie stanowi ono podstawy do ograniczenia lub kształtowania praw stron w postępowaniu z zakresu planowania przestrzennego. Po drugie, trudno dopatrzeć się rozbieżności pomiędzy zamierzeniem inwestora (realizacja budyńku mieszkalnego bliźniaczego z czterema lokalami mieszkalnymi) a ustaleniem planu ogólnego (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i ustaleniem planu szczegółowego (jednorodzinna zabudowa bliźniacza i wolnostojąca) oraz ustaleniem treści § 3 pkt 4 powołanego rozporządzenia - „zabudowa jednorodzinna” (budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym,

atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków). Zatem także w słownikowym wyjaśnieniu § 3 pkt 4 powołanego rozporządzenia mieści się zarówno zamierzenie inwestora, jak też ustalenia planu ogólnego i szczegółowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowaniu terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozpatrywanej sprawie - jak to wyżej przedstawiono - wyróżniła się tylko jedna kontrowersyjna kwestia, sprowadzająca się do oceny tego, czy zamierzona realizacja budynku mieszkalnego bliźniaczego z czterema lokalami mieszkalnymi pozostaje w zgodzie z ustaleniami właściwych dla tej inwestycji planów zagospodarowania przestrzennego - planu ogólnego, dopuszczającego zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i planu szczegółowego, określającego jednorodzinną zabudowę bliźniaczą i wolnostojącą. Powyższe pojęcia dotyczące zabudowy jednorodzinnej nie zostały zdefiniowane w przepisach z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w planach zagospodarowania przestrzennego, o które chodzi w sprawie. Są one zdefiniowane w przepisach z zakresu prawa budowlanego, to jest konkretnie w § 3 pkt 2 i pkt 4 powołanego w zaskarżonym wyroku rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W tym kontekście nie nasuwa zastrzeżeń przyjęte przez NSA założenie interpretacyjne, ażeby użyte w planach zagospodarowania przestrzennego pojęcia rozumieć według ich treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa. Takie założenie nie wykracza poza standardowe reguły interpretacyjne, zwłaszcza w rozważanym przypadku, w którym - jak się wydaje - mogło chodzić o prostą recepcję pojęć zastanych (por. też wyrok NSA z dnia 21 marca 2000 r. II SA/Gd 267/98 - program komputerowy Lex nr 44149).

Zgodzić się natomiast należy w pełni z Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego co do przedstawionego stanowiska, iż w świetle definicji zabudowy jednorodzinnej zawartej w § 3 pkt 4 powołanego rozporządzenia, do jej zakresu należy

również budynek mieszkalny bliźniaczy z czterema lokalami mieszkalnymi (inwestycja zamierzona).

Według § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez zabudowę jednorodzinną rozumie się budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków w układzie: wolnostojącym, bliźniaczym, szeregowym, atrialnym, a także budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków. Wbrew zaskarżonemu wyrokowi zacytowany przepis *expressis verbis* obejmuje zakresem zabudowy jednorodzinnej, oprócz budynków jednorodzinnych (zespołów takich budynków w różnych układach) także: „budynek mieszkalny zawierający nie więcej niż 4 mieszkania lub zespół takich budynków”. Z kolei za taki budynek powinien być uznany „budynek mieszkalny bliźniaczy z czterema lokalami”, gdyż odpowiada on wymaganym cechom, to jest nie ma więcej niż cztery lokale, a „bliźniaczy” jego układ jest relevantny z zasadą definiującą, w tym przypadku z cechami wielkości budynku i z dopuszczeniem zespołu takich budynków.

Należy zauważyć ponadto, że budynek mieszkalny z czterema lokalami mieszkalnymi, będący budynkiem bliźniaczym, w kontekście zdefiniowanego zakresu zabudowy jednorodzinnej odpowiada wprost „zabudowie jednorodzinnej bliźniaczej”, o której mowa w planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego dla rejonu „WP.”, zaliczającym działkę [...] do obszaru oznaczonego symbolem 44 MN, na którym przewidziano jednorodzinną zabudowę bliźniaczą i wolnostojącą.

Zważywszy na argumentację przedstawioną powyżej, w ocenie Sądu Najwyższego brak było podstaw do uchylenia decyzji Prezydenta Miasta L. z dnia 30 stycznia 2000 r., a oddalenie skargi na wadliwą decyzję organu drugiej instancji nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a także art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

=====