

Wyrok z dnia 21 maja 2002 r.

III RN 77/01

Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania pozwolenia budowlanego, stwierdzający, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, powinien zawiesić postępowanie w celu umożliwienia właściwemu organowi rozstrzygnięcia o ewentualnej nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 97 § 1 pkt 4 w związku z art. 100 § 1 oraz art. 157 § 1 i § 2 KPA).

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Józef Iwulski, Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 maja 2002 r. sprawy ze skargi Kazimierzy i Aleksandra L. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w W. z dnia 17 marca 1998 r. [...] w przedmiocie pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Wójt Gminy D. decyzją z dnia 16 września 1995 r. dokonał, na wniosek Kazimierzy i Aleksandra L., ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy budynku mieszkalnego wraz z urządzeniami towarzyszącymi na działce [...] w N. W nawiązaniu do tej decyzji, kierownik Urzędu Rejonowego w K. decyzją z dnia 13 listopada 1995 r. udzielił wnioskodawcom Kazimierze i Aleksandrowi L. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego na tej działce.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z dnia 5 stycznia 1998 r.,

wydaną na podstawie art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm., aktualnie: jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) w związku z art. 156 § 1 pkt 2 i art. 157 § 1 oraz art. 17 pkt 1 KPA, stwierdziło nieważność powyższej decyzji Wójta Gminy D. z dnia 16 września 1995 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu poprzez budowę budynku mieszkalnego wraz z urządzeniami towarzyszącymi na działce [...] w N., a to w wyniku ustalenia, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy D. (opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa K. z 1991 r. Nr 12, poz. 86) przedmiotowa działka nie została przeznaczona na cele budowlane, lecz położona jest w granicach terenów upraw polowych, na których dopuszczalna jest jedynie lokalizacja szklarni; ponadto, działka ta położona jest równocześnie w strefie uciążliwości bazy sprzętu rolniczego, magazynów ochrony roślin i paliw. Z kolei, Wojewoda K. decyzją z dnia 7 stycznia 1998 r., wydaną na podstawie art. 158 § 2 i art. 156 § 2 KPA z tych samych przyczyn stwierdził, że decyzja kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 13 listopada 1995 r., udzielająca Kazimierze i Aleksandrowi L. pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego wraz z urządzeniami towarzyszącymi na powyższej działce, została wydana z naruszeniem prawa, lecz nie można stwierdzić jej nieważności, ponieważ w międzyczasie - w wyniku podjęcia jej wykonania - wywołała ona nieodwracalne skutki prawne. Jednakże następnie, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją z dnia 17 marca 1998 r., wydaną w wyniku odwołania Waldemara I. od powyższej decyzji Wojewody K. z dnia 7 stycznia 1998 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA uchylił zaskarżoną decyzję oraz stwierdził nieważność decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 13 listopada 1995 r. udzielającej pozwolenia budowlanego. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził w szczególności, że: „w rozpoznawanej sprawie nastąpiło naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 - aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), albowiem organ zobowiązany jest przed wydaniem decyzji - pozwolenia na budowę sprawdzić, czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zgodna jest z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 13 czerwca 2000 r. [...], wydanym w wyniku skargi Kazimiery i Aleksandra L., uchylił zaskarżoną decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 17 marca 1998 r. W

uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: po pierwsze - także w sytuacji, gdy wydana przez wójta, jako organ samorządowy, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu „jest wadliwa od strony prawnej i podjęta nawet z rażącym naruszeniem prawa (...) organ rozpoznający sprawę pozwolenia na budowę nie jest w żadnym wypadku ani procesowo, ani ustrojowo upoważniony do ferowania i przyjmowania poglądu, iż decyzja wójta gminy jest nieważna”; po drugie - jak długo „istnieje decyzja organu samorządowego, dopóty inne organy (...) nie mają jednak żadnych podstaw do rozstrzygnięcia własnych spraw z przyjęciem, że decyzja wójta jest nieważna, bo ich zdaniem wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Wskazuje na to wyraźnie art. 34 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.”; po trzecie - należy w tym kontekście mieć także na uwadze art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzający, że warunki zabudowy i zagospodarowania ustalone w decyzji wiążą organ wydający pozwolenie na budowę.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 13 kwietnia 2001 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2000 r. [...], zarzucając rażące naruszenie: po pierwsze - art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) - „wobec oczywistej sprzeczności ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia z danymi zawartymi w aktach postępowania nadzorczego, a w szczególności w związku z brakiem zauważenia faktu sygnalizowanego w decyzji organu drugiej instancji, że w dniu 5 stycznia 1998 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją [...] stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy D. z dnia 16 września 1995 r. ustalającej na wniosek Kazimierzy i Aleksandra L. warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla działki [...] w N.”, a to w opinii rewizji nadzwyczajnej oznacza, że „Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydając decyzję z dnia 17 marca 1998 r. nie dokonał samodzielnej oceny legalności decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, lecz powołał się jedynie na stanowisko organu uprawnionego, którym w tym przypadku było niewątpliwie SKO w K.”; ponadto, wedle rewizji nadzwyczajnej, podejmując rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie Sąd powinien był ustalić „stan robót budowlanych, jakie zostały wykonane przez Kazimierę i Aleksandra L. w oparciu o sporne pozwolenie na budowę na dzień 17 marca 1998 r., to jest na dzień wydania decyzji przez GINB”, a to w celu stwierdzenia, czy „sporne pozwo-

lenie na budowę nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych”; po drugie - art. 35 ust. 1 lit. a Prawa budowlanego - „wobec wykluczenia możliwości badania w toku wydawania pozwoleń na budowę, a więc i w toku postępowań nadzorczych, jakie mogą być prowadzone wobec pozwoleń na budowę, zgodności przedsięwzięcia inwestycyjnego, objętego wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej załącznik do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego, znajduje się zapewnienie, że określone w tej decyzji przedsięwzięcie inwestycyjne jest zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”; równocześnie, w opinii wnoszącego rewizję nadzwyczajną: „Żaden przepis obowiązującego prawa nie zwalnia organów właściwych w sprawach wydawania pozwoleń na budowę od obowiązku badania zgodności objętego wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę przedsięwzięcia inwestycyjnego z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego również wówczas, gdy w decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu znajduje się zapewnienie, że taka zgodność zachodzi”; po trzecie - art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA - „wobec uchylenia, z powołaniem się na ten przepis prawa, decyzji organu odwoławczego, mimo braku wskazania okoliczności, które mogłyby przemawiać za takim rozstrzygnięciem”.

W konsekwencji, na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA w rewizji nadzwyczajnej sformułowany został wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego stanowi, że właściwy organ administracji budowlanej (art. 84 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w 1998 r. - obecnie art. 80 Prawa budowlanego) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązany jest sprawdzić między innymi także zgodność - stanowiącego załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego) - „projektu zagospodarowania przestrzennego działki lub terenu” (art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego): po pierwsze - z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który jest przepisem gminnym (art. 7 ustawy o zagospoda-

rowaniu przestrzennym), a także z wymaganiami ochrony środowiska; po drugie - z wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które „wiążą organ wydający pozwolenie na budowę” (art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w jej brzmieniu obowiązującym w 1998 r., a więc w czasie, gdy podejmowane były decyzje administracyjne, następnie zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpoznawanej sprawie); oraz po trzecie - z innymi przepisami, w tym także techniczno-budowlanymi. Z powyższego wynika, że jakkolwiek organ właściwy dla wydania pozwolenia budowlanego (art. 84 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w 1998 r., a aktualnie art. 80 tej ustawy) obowiązany jest w każdym wypadku badać zgodność przedstawionego projektu budowlanego zarówno z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (jako aktem normatywnym), jak i z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, w nawiązaniu do której zgłoszony został wniosek o pozwolenie na budowę, to jednak w sytuacji, w której okaże się, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, stwierdzenie nieważności tej decyzji może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 34 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w 1998 r., aktualnie zaś art. 46a tej ustawy). Ponieważ jednak kompetencja do stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie należy do organu wydającego pozwolenie budowlane (art. 157 § 1 KPA), organ ten powinien w tej sytuacji zawiesić postępowanie w sprawie załatwienia wniosku o wydanie pozwolenia budowlanego, w celu umożliwienia uprzedniego rozstrzygnięcia innemu właściwemu organowi kwestii ważności kwestionowanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 97 § 1 pkt 4 w związku z art. 100 § 1 oraz art. 157 § 2 KPA).

W rozpoznawanej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca. Bowiem Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydając decyzję z dnia 17 marca 1998 r., mocą której uchylona została poprzedzająca ją decyzja Wojewody K. z dnia 17 stycznia 1998 r. i równocześnie stwierdzona została nieważność decyzji kierownika Urzędu Rejonowego w K. z dnia 13 listopada 1995 r. w sprawie pozwolenia na budowę dla Kazimierzy i Aleksandra L., w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia wyraźnie powołał się na uprzednio wydaną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 5 stycznia 1998 r. stwierdzającą nieważność decyzji Wójta Gminy D. z dnia 16 września 1995 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania tere-

nu, w nawiązaniu do której wydane zostało pozwolenie na budowę. Okoliczności tej nie wziął pod uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, skutkiem czego - jak trafnie zarzucono w rewizji nadzwyczajnej - istnieje zasadnicza sprzeczność pomiędzy rozstrzygnięciem oraz treścią uzasadnienia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego a zebranych w rozpoznawanej sprawie materiałem dowodowym; bowiem, wbrew stwierdzeniom tego Sądu, w danym wypadku decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie opierała się na założeniu, „wedle którego organ budowlany (nadzoru budowlanego) jest uprawniony do stwierdzenia legalności (zgodności z prawem) ostatecznej decyzji organu samorządowego i ferowania własnej decyzji przy przyjęciu, iż decyzja organu samorządowego jest nieważna”, ale właśnie była konsekwencją uprzedniego stwierdzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. nieważności decyzji Wójta Gminy D. z dnia 16 września 1995 r. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie 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 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====