

Wyrok z dnia 7 listopada 2002 r.

III RN 58/03

Zarzut rażącego naruszenia art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 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. 328 § 2 KPC oraz art. 7 i art. 11 KPA jest uzasadniony w sytuacji, gdy Naczelny Sąd Administracyjny nie weźmie pod uwagę całości kształtu materiału dowodowego zgromadzonego w aktach administracyjnych rozpoznawanej sprawy w celu stwierdzenia, czy naruszono prawo materialne i czy miało ono wpływ na wynik sprawy.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 listopada 2002 r. sprawy ze skargi Janusza K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2001 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

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

Burmistrz Gminy W.B. w wyniku rozpoznania wniosku inwestorów - Ryszardy i Andrzeja G. decyzją z dnia 16 marca 1998 r., wydaną na podstawie art. 104 KPA w związku z art. 40 ust. 1 i ust. 3, art. 42 i art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) oraz art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74), a także w oparciu o ustalenia Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego m. st. Warszawy, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miasta Stołecznego Warszawy Nr XXXV/199/92 z dnia 28 września 1992 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego z 1992 r. Nr 15 poz. 184): „ustalił warunki

zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji budowlanej - budowa domu jednorodzinnego (segment w zabudowie bliźniaczej), garażu, śmietnika, ogrodzenia i przyłączy przy ul. S. [...] w Gminie W.B. na terenie, którego linie rozgraniczające określono literami -ABCD- na mapie sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:500 stanowiącej załącznik do niniejszej decyzji". W odwołaniu od powyższej decyzji, wniesionym przez właściciela sąsiedniej działki budowlanej - Janusza K., podniesiony został w szczególności zarzut, że dla obszaru, na którym znajduje się przedmiotowa działka, gmina nie uchwaliła jeszcze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.; a obecnie obowiązujący miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego, który został opracowany na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. „przewiduje dla przedmiotowego obszaru funkcję mieszkaniową bez żadnych szczegółowych ustaleń co do realizacji na nim zabudowy mieszkaniowej. Natomiast Burmistrz Gminy W.B. przewiduje dla przedmiotowej działki budowę budynku jednorodzinnego jako segmentu w zabudowie bliźniaczej, używając terminów nie mających pokrycia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o który rzeczonych ustaleń dokonał. Dokonuje zatem ustaleń szczegółowych, nie mających podstaw w przepisach gminnych, w związku z czym bardzo trudno ustalić wynikające z nich dla osób trzecich konsekwencje". Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 5 sierpnia 1998 r. wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt. 1 KPA w związku z art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło w szczególności, że „zaskarżona decyzja jest zgodna z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego, odpowiada wymogom co do treści i formy, a organ przy jej wydaniu dokonał wszelkich wymaganych prawem uzgodnień, nie ma zatem podstaw do uwzględnienia odwołania i uznania zarzutów skarżącego". W skardze na powyższą decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. Janusz K. powtórzył swoje zarzuty podniesione wcześniej w odwołaniu od decyzji Burmistrza Gminy W.B., a ponadto zarzucił także, że - zgodnie z przepisami prawa budowlanego - obiekty budowlane powinny być usytuowane w odpowiedniej odległości od granicy działki, zaś o dopuszczalności usytuowania obiektu budowlanego przy granicy działki budowlanej może zdecydować jedynie organ nadzoru budowlanego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 18 września 2001 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 sierpnia 1998 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza Gminy W.B. z dnia 16 marca 1998 r. wydaną na wniosek Ryszardy i Andrzeja G. w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie domu rodzinnego (segment w zabudowie bliźniaczej), garażu, ogrodzenia i przyłącza przy ul. S. [...] w Gminie W.B. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: po pierwsze - zgodnie z art. 3 pkt 2 w związku z art. 42 ust. 1 pkt 5 oraz art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym organ administracji publicznej nie może odmówić wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie inwestycyjne nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania terenu, przy czym decyzja ta powinna także określać wymagania dotyczące interesów osób trzecich; po drugie - zakres ochrony interesów osób trzecich jest następnie konkretyzowany zgodnie z art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.); po trzecie - w kwestii sposobu sytuowania określonych obiektów przy granicy działki budowlanej „teoretycznie można przewidzieć trzy rodzaje rozwiązań, a mianowicie: 1) zakaz realizacji na granicach działek wszelkich obiektów bądź tylko niektórych o określonej funkcji, czy też charakterze, 2) nakaz realizacji obiektów w zabudowie zwartej, bądź zbliźnionzonej oraz 3) brak ustaleń regulujących sposób zabudowy obiektów względem granic działek. Analiza treści części graficznej i opisowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, znajdujących się w przedstawionych aktach, wykazuje, że plan nie zawiera wiążących ustaleń w zakresie sytuowania obiektów względem granic działek, w tym bezpośrednio przy granicy, co oznacza, że dopuszczalność usytuowania obiektów przy granicy działek powinna być ustalana według przepisów prawa budowlanego”; po czwarte - tymczasem Burmistrz Gminy W.B.: „mimo braku wiążących w tym zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierając w swej decyzji stwierdzenie, iż przedmiotem inwestycji jest „segment w zabudowie bliźniaczej” przesądził o dopuszczalności realizacji obiektu na granicy, choć kwestia możliwości takiego usytuowania obiektu wobec treści planu zagospodarowania przestrzennego powinna zostać przesądzona przez organ nadzoru budowlanego w postępowaniu o pozwolenie na budowę i na gruncie obowiązujących przepisów prawa budowlanego. Stosownie do art. 42 ust. 1 omawia-

nej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym rzeczą organu wydającego decyzję w sprawie niniejszej było wskazanie linii rozgraniczającej teren inwestycji i określenie warunków zabudowy i zagospodarowania z odniesieniem do obowiązujących przepisów prawa budowlanego”.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 25 kwietnia 2002 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2001 r. [...], zarzucając rażące naruszenie: Po pierwsze - art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), a to „wobec przejścia do porządku nad brakiem wskazania przez skarżącego Janusza K. istnienia interesu prawnego w rozumieniu powołanego przepisu prawa w zakresie kwestionowania takich decyzji, jak ww. decyzja SKO w W. z dnia 5 sierpnia 1998 r. i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji, to jest takiego interesu, który by zasługiwał na ochronę w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego”. Po drugie - art. 7 *in fine* i art. 11 KPA oraz 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.), a to: a) wobec niepoczynienia „jakichkolwiek ustaleń co do tego, jak są zabudowane działki sąsiadujące bezpośrednio z działką Ryszardy i Andrzeja małżonków G., to jest sąsiadujące ze stosunkowo niewielką działką będącą przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej w tej sprawie, a w konsekwencji w związku z brakiem ustaleń, jak istniejąca zabudowa na nieruchomościach sąsiednich umożliwia lub uniemożliwia zabudowę tej działki, b) z przejściem do porządku dziennego nad faktem, że sprzeciwiającym się ewentualnej dobudowie do istniejącego budynku na działce sąsiedniej jest skarżący Janusz K., który sam pobudował się bezpośrednio w granicy, a zarazem na niemal całej długości granicy z działką małżonków G., przesądzając tym samym o sposobie ewentualnej zabudowy tej działki, a więc, że żądanie Janusza K. może być - w okolicznościach tej sprawy - uznawane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, za stanowiące przejaw nadużycia prawa”, określonego w art. 3 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem, jak wywiedziono w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej: „zebrany materiał dowodowy, a w szczególności opinia rzeczoznawcy w osobie mgr inż. Tadeusza T., przedłożona do akt sprawy przez pełnomocnika strony skarżącej, pozwala na jednoznaczne ustalenie, że: 1) skarżący Janusz K. pobudował niemal na całej długości granicy i bezpośrednio w granicy działki stanowią-

cej obecnie własność małżonków G. własny budynek, poprzednio za zgodą wcześniejszego właściciela tej działki, jakim była Gmina - Dzielnica W.Ż., 2) ściana budynku Janusza K., usytuowana w granicy działki, jest ścianą bez tzw. otworów, co stanowi warunek zbliźniaczenia, to jest dobudowy innego budynku do tej ściany, 3) skarżący Janusz K. nie zdołał kupić w przetargu działki, której jakiegokolwiek zabudowie się obecnie sprzeciwia, 4) stosunkowo niewielkie rozmiary działki stanowiącej własność małżonków G. (niepełna 300 m²), przy uwzględnieniu usytuowania budynku na działce położonej z drugiej strony tej działki (w stosunku do usytuowania działki Janusza K.), uniemożliwia jakiegokolwiek inne racjonalne zabudowanie tej działki, inne niż przez „zbliźniaczenie” z budynkiem Janusza K. - por. ww. opinia i mapy znajdujące się w aktach sprawy), 5) obowiązujący, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wyklucza zabudowy bliźniaczej sąsiednich nieruchomości”. Po trzecie - art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a to „w związku z wyprowadzeniem wniosku sprzecznego z tym przepisem prawa, tu: jakoby hipotetyczne „zbliźniaczenie” z budynkiem Janusza K. było możliwe tylko wówczas, gdyby taką ewentualność wprost przewidywał obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy we wskazanym przepisie prawa sformułowany jest wymóg niesprzeczności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z ustaleniami miejscowego planu, a zarazem obowiązek wydania tego rodzaju decyzji dla przedsięwzięcia inwestycyjnego nie kolidującego z ustaleniami planu miejscowego”. Co więcej, w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wyrażony został pogląd prawny, że treść art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „przemawia za wyprowadzeniem tezy przeciwnej niż przyjęta przez NSA, a mianowicie, że dla ustalenia w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu możliwości dobudowy nowego budynku do już istniejącego nie jest wymagane istnienie planu miejscowego, który by wprost dopuszczał tego rodzaju zabudowę. Wystarczającą przesłanką dla wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczającej możliwość „zbliźniaczenia” w przypadku, gdy obowiązuje określony plan miejscowy, jest to, by ów plan nie nakazywał budowy budynków wolnostojących lub by ów plan nie zakazywał dobudowy nowych obiektów do już istniejących”. Po czwarte - art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a to „wobec braku możliwości wyprowadzenia w szczególności z tego przepisu prawa obowiązku odsyłania w jakiegokolwiek decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z

2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), skoro oczywiste jest, że projekt budowlany musi nie tylko mieścić się “w ramach” określonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale także musi być zgodny z przepisami prawa budowlanego, co w przypadku zamiaru budowy budynku mieszkalnego w granicy z sąsiednią nieruchomością jest bezwzględnie związane z uzyskaniem na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę zgody, o której mowa w art. 9 ustawy - Prawo budowlane, to jest zgody na odstępstwo od norm techniczno-budowlanych zawartych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ostatnio wymienionej ustawy (...). Po piąte - art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA, a to „wobec w istocie - braku wskazania na naruszenia prawa materialnego przy wydaniu decyzji obu instancji, które mogłyby przemawiać za uchyleniem tych decyzji”, bowiem - jak to ujęto w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej – „słabość” decyzji obu instancji, w kontekście art. 42 ust. 1 pkt 3 u.z.p., w okolicznościach sprawy niniejszej mogła być oceniona jako naruszenie prawa materialnego inne niż to, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA”.

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

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną, która sformułowana została w imieniu Janusza K. w piśmie z dnia 4 lipca 2002 r., wniósł on: Po pierwsze, o jej odrzucenie „jako wniesionej od nieistniejącego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego”, bowiem została „wniesiona od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2002 r. ogłoszonego w sprawie[...]. Tymczasem sprawę o powyższej sygnaturze Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął wyrokiem z dnia 18 września 2001 r.” Po drugie, w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, o oddalenie wyżej wymienionej rewizji nadzwyczajnej, podnosząc: po pierwsze - zarzut rażącego naruszenia art. 3 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem: „Skoro Burmistrz Gminy W.B. wyszedł w wyżej wymienionej decyzji [...] poza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonując w niej ustaleń niezgodnych z jego treścią, a wiążących w myśl art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym organ wydający pozwolenie na budowę, to implikuje to konieczność ochrony interesu osoby trzeciej w postępowaniu, w którym zapadła de-

cyzja”; po drugie - w konsekwencji: „Zarzut nadużycia prawa postawiony w istocie w przedmiotowej rewizji nadzwyczajnej należy uznać za nieprawdziwy, gdyż skarżący Janusz K. działał wyłącznie w granicach prawa, broniąc własnego interesu prawnego”; po trzecie - „fakt, że p. Janusz K. wybudował się na granicy działki sąsiedniej, przesądzając tym samym o sposobie ewentualnej zabudowy tej działki jako uzasadnienie nadużycia prawa (...) należy uznać za całkowicie pozbawioną jakichkolwiek podstaw prawnych i faktycznych dowolną interpretację faktów. P. Janusz K. wybudował przedmiotowy dom zgodnie z otrzymanym pozwoleniem”; po czwarte - z kolei: „zarzut naruszenia przepisów prawa procesowych dotyczących zasad uzasadniania orzeczeń należy uznać za błędny, gdyż brak dokonania w postępowaniu administracyjnym ustaleń faktycznych może być jedynie zarzutem opartym o art. 77 KPA. Ponadto, rewizja nie zarzuca, że rozstrzygnięcie wyroku pozostaje w sprzeczności z przedstawionym w jego uzasadnieniu ustaleniem ani że ustalenie to pozostaje w sprzeczności z zebrany materiał dowodowy”; po piąte - zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym „jest bardzo niejasny i nie precyzuje, w czym to rażące naruszenie się przejawia”. „Mimo to należy zauważyć, że jasna i nie budząca wątpliwości treść art. 42 ust. 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie wskazuje, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna zawierać wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wniosek o odrzucenie rewizji nadzwyczajnej - sformułowany w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną złożonej w imieniu Janusza K. przez jego pełnomocnika i uzasadniony tym, że przedmiotowa rewizja nadzwyczajna „została wniesiona od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2002 r ogłoszonego w sprawie IV SA 2059/98. (...) Tymczasem sprawę o wyżej wymienionej sygnaturze Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął z dniem 18 września 2001 r. Wobec powyższego rewizja nadzwyczajna (...) jako wniesiona od nieistniejącego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna ulec odrzuceniu w trybie art. 393⁷ § 2 KPC w związku z art. 393¹¹ § 1 KPC “ - nie zasługuje na uwzględnienie. Abstrahując nawet od tego, że odpowiedź na rewizję nadzwyczajną wniesiona została z uchybieniem ustawowo określonego terminu do jej wniesienia (art. 393⁶ 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.), jest oczywiste, iż w *petitum* wniesionej rewizji nadzwyczajnej popełniony został błąd maszynowy w określeniu „roku” wydania zaskarżonego wyroku (zamiast „2001 r.” podano „2002 r.”), skoro zarówno podana w rewizji nadzwyczajnej sygnatura akt sprawy, której dotyczy zaskarżony wyrok [...], jak i treść uzasadnienia rewizji nadzwyczajnej oraz załączona do niej kopia zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2001 r. [...], jednoznacznie wskazują, że rewizja ta dotyczy sprawy ze skargi Janusza K. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 sierpnia 1998 r. w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu [...], która rozstrzygnięta została wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2001 r. [...].

2. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje na wniosek zainteresowanego, w którym jest on zobowiązany między innymi do określenia „funkcji i sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu” (art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Z kolei, właściwy organ nie może odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli wskazane we wniosku o wydanie takiej decyzji zamierzenie „jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), a w treści wydawanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma obowiązek określić między innymi także rodzaj inwestycji, warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich (art. 42 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 w związku z art. 3 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Mając na uwadze powyższą regulację ustawową, Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdził w szczególności, iż w rozpoznawanej sprawie: „analiza części graficznej i opisowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, znajdujących się w przedstawionych w aktach, wykazuje, że plan ten nie zawiera wiążących ustaleń w zakresie sytuowania obiektów względem granic działek, w tym bezpośrednio przy granicy, co oznacza, że dopuszczalność usytuowania obiektów

przy granicy działek powinna być ustalana według przepisów prawa budowlanego. Należy stwierdzić, iż brak jest ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego upoważniających organ administracji do wiążącego przesądzenia o budowie obiektu przy granicy z działką sąsiednią. Formułując zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym warunki zabudowy i wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, organ wydający decyzję, jeśli plan miejscowy nie zawiera zakazów czy nakazów w zakresie budowy obiektów przy granicy, powinien postanowić, że budowa obiektu może być realizowana na zasadach przewidzianych w art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Organ pierwszej instancji, mimo braku wiążących w tym zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierając w swej decyzji stwierdzenie, iż przedmiotem inwestycji jest "segment w zabudowie bliźniaczej" przesądził o dopuszczalności realizacji obiektu przy granicy, choć kwestia możliwości takiego usytuowania obiektu wobec treści planu zagospodarowania przestrzennego powinna zostać przesądzona przez organ nadzoru budowlanego w postępowaniu o pozwolenie na budowę. W świetle powyższego należy ocenić, iż decyzja organu I instancji została wydana z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a decyzja organu II instancji, utrzymująca w mocy tę decyzję, nie usunęła tych wad".

Przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego argumentacja prawna dotycząca interpretacji i stosowania art. 42 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 w związku z art. 3 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest "co do zasady" trafna, jakkolwiek nie uwzględnia ona konsekwencji prawnych dyspozycji art. 43 tej ustawy, co w kontekście okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy miało istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Stąd nie sposób podzielić oceny prawnej wyrażonej w uzasadnieniu tego wyroku, wedle której: „Ujawnione naruszenia przepisów prawa materialnego uzasadniają uchylenie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym". Należy bowiem mieć na uwadze to, że - stosownie do dyspozycji art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA - Naczelny Sąd Administracyjny uchyla zaskarżoną decyzję, jedynie w sytuacji, gdy stwierdzi takie naruszenie prawa materialnego, które „miało wpływ na wynik sprawy". Przeciwnie, w świetle zgromadzonego w aktach administracyjnych rozpoznawanej sprawy materiału dowodowego, którego - sądząc z treści uzasadnienia zaskarżonego wyroku - Naczelny

Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę, wątpliwe jest już nawet stwierdzone w danym wypadku formalnego naruszenia art. 42 ust. 1 pkt 1 - ust. 3 i ust. 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 Prawa budowlanego (miało ono polegać na tym, że w wydanej przez Burmistrza Gminy W.B. decyzji z dnia 16 marca 1998 r. [...] ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na działce inwestorów - Ryszardy i Andrzeja G. i dopuszczającej budowę domu jednorodzinnego mowa jest o "segmencie w zabudowie bliźniaczej"), ale nawet gdyby przyjąć, że naruszenie takie miało miejsce, to w danym wypadku nie mogło ono mieć wpływu na wynik sprawy. Wskazują na to w szczególności następujące okoliczności:

Po pierwsze - jest faktem, że w okresie, gdy przedmiotowa działka [...] położona w Gminie W.Ż. przy ul. S. stanowiła własność tej Gminy, Gmina (jako właściciel działki) wyraziła zgodę na wydanie pozwolenia budowlanego na wybudowanie przez skarżącego - Janusza K., jako właściciela sąsiadującej działki budowlanej, położonej przy ul. S., jednorodzinnego budynku mieszkalnego bezpośrednio na granicy obu działek, przy założeniu, że usytuowana na granicy obu działek ściana nośna tego budynku nie będzie miała otworów od strony sąsiadującej działki stanowiącej własność Gminy.

Po drugie - następnie, mając na uwadze sytuację zaistniałą w wyniku sposobu zagospodarowania - zabudowy działki stanowiącej własność skarżącego - Janusza K., Zarząd Dzielnicy - Gminy Ż. w W. ogłosił na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) oraz na podstawie uchwały [...] Rady Dzielnicy - Gminy Ż. w W. z dnia 14 lipca 1993 r. pisemny przetarg nieograniczony na sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste na lat 99 niezabudowanej nieruchomości o powierzchni 296 m² położonej przy ul. S., która oznaczona jest w ewidencji gruntów jako działka [...] i na której „dopuszcza się możliwość zabudowy budynkiem mieszkalnym, dobudowanym do istniejącego budynku mieszkalnego na działce sąsiedniej - Nr 11”, czyli dobudowanym do budynku mieszkalnego wzniesionego uprzednio za zgodą Gminy na granicy obu działek przez skarżącego – Janusza K. W wyniku przeprowadzonego przetargu nieograniczonego, do którego przystąpił między innymi także skarżący – Janusz K. (nie zgłaszając żadnych zastrzeżeń co do opublikowanej informacji o przeznaczeniu wystawionej na przetarg działki oraz o warunkach przetargu), zgodnie z obowiązującym regulaminem ogłoszonego przetargu, Komisja Przetargowa dokonała w dniu 22 września 1993 r. wyboru najkorzystniejszej

oferty i uznała, że przetarg wygrał Andrzej G., któremu przedmiotowa działka została następnie sprzedana aktem notarialnym.

Po trzecie - w tej sytuacji, wnioskiem z dnia 3 listopada 1997 r., który w Kancelarii Urzędu Gminy W.B. został zarejestrowany w dniu 18 listopada 1997 r., zaś do Referatu Urbanistyki Wydziału Architektury Gminy W.B. wpłynął w dniu 20 listopada 1997 r., Ryszarda i Andrzej G. zwrócili się o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania stanowiącej ich własność działki budowlanej przy ul. S. w W., wskazując we wniosku, że zamierzają zbudować: „dom mieszkalny - jednorodzinny segment w zabudowie bliźniaczej, garaż, śmietnik, ogrodzenie i przyłącza”. W wyniku rozpoznania tego wniosku, Burmistrz Gminy W.B. wydał w dniu 16 marca 1998 r. decyzję [...] o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w której „po rozpatrzeniu wniosku Inwestora (...) - w oparciu o ustalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego m. st. Warszawy zatwierdzonego Uchwałą Rady M. St. Warszawy Nr XXXV/199/92 z dnia 28.09.1992 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego Nr 15 z 1992 r. poz. 184)” ustalił: „warunki zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji budowlanej - budowy domu jednorodzinnego (segment w zabudowie bliźniaczej), garażu, śmietnika, ogrodzenia i przyłączy przy ul. S. [...] w Gminie W.B. na terenie, którego linie rozgraniczające określono literami -ABCD- na mapie sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:5000 stanowiącej załącznik do niniejszej decyzji” [...], zastrzegając przy tym: a) w pkt 3 określającym “warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych”, że: „Obiekt budowlany (budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi) należy zaprojektować zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 10 z 1995 r. poz. 30) oraz Polskimi Normami”; oraz b) w pkt 6 określającym “wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich”, że: „Planowaną inwestycję należy zaprojektować w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikającą z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego”. Decyzja ta została następnie utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 5 sierpnia 1998 r. [...], w uzasadnieniu której Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło między innymi, iż z art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym: „jednoznacznie wynika, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z analizy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego podstawą wydania przedmiotowej decyzji, oraz planowanego zamierzenia nie wynika sprzeczność, a więc organ I instancji zmuszony był orzec jak w decyzji. W świetle przywołanego wyżej przepisu, ogólny charakter zapisów w/w miejscowego planu zagospodarowania terenu daje organowi wydającemu decyzję możliwość bardziej elastycznego kształtowania treści decyzji”.

Wynika stąd, że słuszny okazał się podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut rażącego naruszenia art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA w związku z art. 328 § 2 KPC oraz art. 7 (*in fine*) i art. 11 KPA, skoro Naczelny Sąd Administracyjny - dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. - nie rozważył całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w aktach administracyjnych rozpoznawanej sprawy, w szczególności nie wziął pod uwagę tego, że:

Po pierwsze, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w granicach treści wniosku zainteresowanego, w tym także określonych w tym wniosku „funkcji i sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu” (art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), przy czym organ nie może odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wnioskowanych przez zainteresowanego, jeżeli zamierzenie to „nie jest sprzeczne (*sic!*) z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - w wersji obowiązującej w dacie podejmowania zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu pierwszej instancji), względnie „jest zgodne (*sic!*) z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - wedle stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Po drugie, w rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że w dacie podejmowania zaskarżonych decyzji zarówno przez organ pierwszej, jak i drugiej instancji, sytuację prawną i faktyczną przedmiotowej działki [...] przy ul. S. w Gminie W.B. determinowały łącznie następujące okoliczności: a) wedle ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy zatwierdzonego uchwałą Rady M. St. Warszawy Nr XXXV/199/92 z dnia 28 września 1992 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Warszawskiego Nr 15 z 1992 r., poz. 184), obszar, na którym położona jest przedmiotowa działka, podobnie jak działki z nią sąsiadujące, był przezna-

czony także na cele zabudowy jednorodzinnej; b) w dacie rozpoznawania wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania tej działki, na sąsiadującej z nią działce przy ul. S., stanowiącej własność skarżącego – Janusza K., zbudowany był na podstawie stosownego pozwolenia budowlanego (wydanego w nawiązaniu do tego samego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) dom jednorodzinny, który na wniosek skarżącego – Janusza K. i za zgodą Dzielnic W.-Ż. - obecnie Gminy W.B., jako właściciela działki sąsiedniej, został usytuowany tzw. ślepą ścianą nośną (bez otworów) bezpośrednio wzdłuż granicy działki przy ul. S. [...]; c) w tej sytuacji (mając na uwadze zaistniałe już okoliczności faktyczne, wynikające ze sposobu zabudowy i zagospodarowania działki położonej przy ul. S., zrealizowanego w ramach ogólnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru i na wniosek właściciela działki sąsiedniej – Janusza K. oraz za zgodą Dzielnic W.-Ż. - obecnie Gminy W.B., jako właściciela działki położonej przy ul. S.), właściwe organy Gminy już w chwili ogłaszania przetargu nieograniczonego na sprzedaż działki budowlanej przy ul. S., a następnie również podejmując decyzje w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działki przy ul. S. [...], stanęły na stanowisku, że na działce tej „dopuszcza się możliwość zabudowy budynkiem mieszkalnym (...) dobudowanym do istniejącego budynku mieszkalnego na działce [...] od strony ul. P.”, czyli dopuszcza się budowę „domu jednorodzinnego (segment w zabudowie bliźniaczej)” z budynkiem zbudowanym na działce skarżącego – Janusza K.

Po trzecie, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „konkretyzacja zasad ochrony interesu prawnego osób trzecich, wyrażonej w art. 3 pkt 2 omawianej ustawy (chodzi o „ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym” - dopowiedzenie), znajduje wyraz w art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego i w postępowaniu o pozwolenie na budowę organ nadzoru budowlanego, uwzględniając treść decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, będzie oceniał dopuszczalność realizacji obiektu przy granicy działki według prawa budowlanego”, tymczasem w danym wypadku: „Organ I instancji, mimo braku wiążących w tym zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierając w swej decyzji stwierdzenie, iż przedmiotem inwestycji jest „segment w zabudowie bliźniaczej” przesądził o dopuszczalności realizacji obiektu przy granicy, choć kwestia możliwości takiego usytuowania realizacji obiektu wobec treści planu zagospodarowania przestrzennego powinna zostać przesądzona przez organ nadzoru budow-

lanego w pozwoleniu na budowę i na gruncie obowiązujących przepisów prawa budowlanego”. Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął zatem pod uwagę, że w kontekście rozpoznawanej sprawy kwestia sposobu zagospodarowania obu sąsiadujących działek - działki skarżącego – Janusza K. przy ul. S. oraz właściciela działki budowlanej przy ul. S. [...] - w zakresie dotyczącym usytuowania zabudowy jednorodzinnej na każdej z nich, została w istocie przesądzona już na wniosek skarżącego – Janusza K. i za zgodą właściciela działki sąsiedniej (Dzielnicy W.Ż. - obecnie Gminy W.) w ten sposób, że skarżący – Janusz K. uzyskał pozwolenie na usytuowanie swego domu jednorodzinnego (zwróconego tzw. ślepą ścianą - bez otworów) bezpośrednio przy granicy działki sąsiada, która w wyniku przetargu jest aktualnie własnością Andrzeja G. Co więcej, skoro skarżący – Janusz K. uzyskał - za zgodą właściciela sąsiedniej działki - możliwość budowy domu jednorodzinnego na granicy swojej działki z działką sąsiada, z tym zastrzeżeniem, że dom ten powinien być usytuowany tzw. ślepą ścianą wzdłuż granicy działki sąsiedniej, to w tej sytuacji nie sposób przyjąć, że wydana przez Burmistrza Gminy W.B. w dniu 16 marca 1998 r. decyzja [...] o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w której ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu działki Andrzeja G. poprzez dopuszczanie do budowy domu jednorodzinnego określonego jako “segment w zabudowie bliźniaczej”, stanowi w tym zakresie naruszenie “interesu prawnego” skarżącego – Janusza K. (tzn. w zakresie dotyczącym jedynie usytuowania domu jednorodzinnego Andrzeja G. także wzdłuż granicy działki skarżącego – Janusza K., a więc w zaistniałej sytuacji faktycznej jako “segmentu w zabudowie bliźniaczej”), tym bardziej że w tej samej decyzji znalazło się równocześnie wyraźne zastrzeżenie, iż w pozostałym zakresie (czyli poza samym usytuowaniem budynku, a więc np. w kwestii usytuowania zbiorników nieczystości ciekłych, studni, połączeń do sieci zewnętrznych, miejsca gromadzenia odpadów, miejsca postojów samochodów, dojść, dojazdów, zieleni, ogrodzenia): „Planowaną inwestycję należy zaprojektować w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikającą z art. 5 ust. 2 Prawa budowlanego”. *Nota bene*, należy w tym miejscu przypomnieć również i to, że stosownie do dyspozycji § 12 ust. 6 i ust. 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki 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., które zostało wydane na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego), w celu usytuowania budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej

konieczna jest wprowadzić pisemną zgodę właściciela tej działki, jednakże właściwy organ także w razie jej braku może dopuścić takie usytuowanie budynku, „jeżeli nie spowoduje to istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej”. Otóż w rozpoznawanej sprawie: a) kwestia dopuszczalności usytuowania budynków jednorodzinnych na wspólnej granicy obu sąsiadujących ze sobą działek - czyli zarówno działki skarżącego – Janusza K., jak i działki Gminy - obecnie Andrzeja G. - została już co do zasady przesądzona w decyzji o pozwoleniu na budowę, która wydana została właśnie na wniosek skarżącego – Janusza K. i za zgodą właściciela działki sąsiedniej; b) w konsekwencji, fakt pozytywnego załatwienia wniosku Andrzeja G. o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zezwalającej na budowę domu jednorodzinnego przy granicy sąsiadującej działki skarżącego – Janusza K., jako „segmentu w zabudowie bliźniaczej”, w żadnym razie nie może być potraktowany jako zagrożenie lub naruszenie „interesu prawnego” skarżącego – Janusza K., i to tym bardziej, że takie usytuowanie budynku mieszkalnego na działce wnioskodawcy nie spowoduje „istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu sąsiedniej (już zabudowanej) działki skarżącego – Janusza K.; natomiast odmienna ocena skutków tego rozstrzygnięcia byłaby sprzeczna z konstytucyjną gwarancją równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Dlatego, podejmując w dniu 16 marca 1998 r. decyzję [...] w sprawie wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do przedmiotowej działki [...] położonej w Gminie W.Ż. przy ul. S., Burmistrz Gminy W.B. ani nie naruszył prawa, ani też interesu prawnego skarżącego – Janusza K. przez to, że w decyzji tej ustalił, iż na działce Andrzeja G. dopuszczalna jest budowa domu jednorodzinnego jako „segmentu w zabudowie bliźniaczej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹⁵ 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.

=====