

**Wyrok z dnia 8 października 2002 r.**

**III RN 179/01**

**Wybudowanie obiektu budowlanego z przekroczeniem linii zabudowy określonej w miejscowym, szczegółowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), uzasadniało wydanie decyzji o przymusowej rozbiórce tego obiektu na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, SSN Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 października 2002 r. sprawy ze skargi Marii K. i Zbigniewa K. na decyzję Z. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w S. w przedmiocie nakazu rozbiórki garażu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 21 grudnia 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Prezydent Miasta S. decyzją z dnia 30 grudnia 1998 r. [...], wydaną na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, nakazał rozbiórkę garażu blaszanego, zlokalizowanego na posesji położonej w S. przy ul. T., wybudowanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę przez Marię i Zbigniewa K., użytkowników wieczystych nieruchomości przy ul. T. Sporny obiekt został wybudowany w 1987 r. i początkowo stanowił zaplecze prowadzonej przez małżonków K. budowy jednorodzinnego budynku mieszkalnego, a po zakończeniu budowy

przystosowano go do pełnienia funkcji garażu. Jako podstawę faktyczną nakazu rozbiórki wskazano okoliczność usytuowania obiektu z naruszeniem ustalonej w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy. Niezgodność wybudowanego obiektu z planem zagospodarowania przestrzennego miasta S. polegała na przekroczeniu przez blaszany garaż nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczonej w oparciu o linię zabudowy budynków wzniesionych w bezpośrednim sąsiedztwie.

Od tej decyzji Maria i Zbigniew K. wnieśli odwołanie.

W wyniku rozpoznania odwołania Z. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w S. decyzją z dnia 22 czerwca 1999 r. [...] utrzymał w mocy decyzję Prezydenta Miasta S. Organ odwoławczy potwierdził fakt naruszenia przez inwestorów linii zabudowy, co zgodnie z przepisami Prawa budowlanego z 1974 r. uzasadniało wydanie decyzji nakazującej rozbiórkę garażu. Ponieważ samowolę budowlaną popełniono przed rokiem 1994, przy rozpatrywaniu sprawy organ odwoławczy uwzględnił plan zagospodarowania terenu obowiązujący w tamtym czasie. W tym celu organ wystąpił do Urzędu Miejskiego w S. o informację dotyczącą przeznaczenia terenu, wraz ze szczegółowym określeniem linii zabudowy na posesji Marii i Zbigniewa K. przy ul. T., według planu zagospodarowania przestrzennego miasta S. obowiązującego przed 1994 r. Zgodnie z ustaleniami organu odwoławczego, według tego planu teren przy ul. T. jest opisany jako: „Teren zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej istniejącej i projektowanej. Zabudowa istniejąca - do adaptacji. Wysokość zabudowy projektowanej 1,5 - 2 kondygnacji, strome ukształtowanie dachów o pokryciu ceramicznym.”. Na załączonej mapie sytuacyjnej wykreślono niebieską linią przerywaną nieprzekraczalną linię zabudowy obowiązującą od 1986 r. Przedmiotowy garaż blaszany, użytkowany początkowo w 1987 r. jako magazyn na zapleczu budowy, narusza nieprzekraczalną linię zabudowy.

Decyzję tę Maria i Zbigniew K. zaskarżyli do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 21 grudnia 2000 r. [...] oddalił skargę. Po przeprowadzeniu analizy stanu prawnego i faktycznego sprawy Sąd uznał, że skarga nie jest zasadna, bowiem zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, a w toku postępowania nie naruszono przepisów proceduralnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego organ odwoławczy prawidłowo dokonał kontroli decyzji organu pierwszej instancji, wskazując, że zasadnie przyjęto podstawę mate-

rialnoprawną, a mianowicie przepisy Prawa budowlanego z 1974 r., ponieważ przedmiotowy garaż wybudowano przed wejściem w życie przepisów nowego Prawa budowlanego z 1994 r. W związku z tym, że skarżący dopuścili się samowoli budowlanej przed 1994 r., zasadnie organy administracji publicznej odniosły się przy rozpatrywaniu sprawy do planu zagospodarowania terenu obowiązującego w tym okresie. Uwzględniając postanowienia tego planu, słusznie organy uznały, że postawiony przez skarżących garaż narusza nieprzekraczalną linię zabudowy, wykreśloną na mapie sytuacyjnej niebieską przerywaną linią. Ustalenia i oceny zawarte w zaskarżonej decyzji są zatem zgodne ze stanem faktycznym i prawem. Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił podnoszonych przez skarżących zarzutów dotyczących wzajemnych stosunków sąsiedzkich, ponieważ do kognicji tego Sądu nie należy badanie okoliczności pozaprawnych, dotyczących m.in. przestrzegania zasad współżycia społecznego.

Rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa - art. 37 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz.1126 ze zm.) oraz art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że nie kwestionuje ustaleń zawartych w decyzjach administracyjnych jako zgodnych ze stanem faktycznym. Podniósł jednocześnie, że przekroczenie linii zabudowy nie może być podstawą wydania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego i w związku z tym rozstrzygnięcia organów administracji publicznej oraz sankcjonujący je wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są zgodne z prawem. Podstawa prawna decyzji Prezydenta Miasta S. wskazuje ogólnie przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 29 października 1974 r. - Prawo budowlane, nie precyzując, czy chodzi o pkt 1, czy pkt 2 tego przepisu. Wnoszący rewizję nadzwyczajną przyjął, że w sprawie zastosowano art. 37 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego z 1974 r. W związku z tym podstawowe znaczenie ma - wedle wymogu tego przepisu - ustalenie, czy sporny obiekt „znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzen-

nym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę”. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że z uzasadnienia decyzji organu odwoławczego wynika, iż działka położona przy ul. T. w S., na której zlokalizowano garaż, znajduje się według ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą [...] Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 31 stycznia 1986 r. na terenie zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej istniejącej i projektowanej. Natomiast z treści pisma z dnia 12 marca 1997 r. [...] (załączonego do rewizji nadzwyczajnej), stanowiącego wewnętrzną korespondencję pomiędzy merytorycznymi komórkami Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w S. - na którym to piśmie oparł swoje rozstrzygnięcie organ pierwszej instancji - stosownie do ustaleń planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta S., zatwierdzonego Uchwałą [...] Rady Miejskiej S. z dnia 16 maja 1994 r., działka ta znajduje się w strefie oznaczonej symbolem MJ.2 - mieszkalnictwo. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił w związku z tym uwagę na to, że garaże są obiektami komplementarnymi w stosunku do obiektów mieszkalnych położonych na obszarach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i służą zaspokojeniu potrzeb bytowych zamieszkujących tam osób. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 1985 r., II SA 602/84 (ONSA 1985 r. nr 1, poz. 13) uznał, że garaże i parkingi w osiedlach mieszkaniowych są częścią tych osiedli jako urządzenia związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, wobec czego ich usytuowanie w osiedlu nie jest sprzeczne z planowym przeznaczeniem terenu na cele budownictwa mieszkaniowego i nie może powodować skutków, o jakich mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane. Według wnoszącego rewizję nadzwyczajną należy uznać, że położony na działce przy ul. T. w S. garaż znajduje się na terenie do tego przeznaczonym. W związku z tym, zdaniem Rzecznika, w sprawie nie mógł mieć zastosowania art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. Według zaś art. 40 Prawa budowlanego z 1974 r., w wypadku wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z przepisami, jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 37, właściwy terenowy organ administracji państwowej (obecnie: właściwy organ administracji publicznej) wyda właścicielowi decyzję nakazującą wykonanie w oznaczonym terminie zmian lub przeróbek, niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego, terenu nieruchomości lub strefy ochronnej do stanu zgodnego z przepisami. Zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną, „nakaz rozbiórki obiektu budow-

lanego jako najsurowszy sposób likwidacji skutków samowoli budowlanej powinien mieć zastosowanie jedynie w sytuacji uzasadnionej i w pełni zgodnej prawem”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona. W postępowaniu administracyjnym o nakazanie przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego, którego budowa lub przebudowa została zakończona bez wymaganego prawem pozwolenia budowlanego przed dniem 1 stycznia 1995 r., należy według art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane odpowiednio stosować przepis art. 37 ust. 1 pkt 1 lub 2 i art. 39 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1997 r., III RN 33/97, OSNAPiUS 1998 nr 6, poz. 168). W rozpoznawanej sprawie bezsporne było, że obiekt budowlany (garaż blaszany), którego rozbiórkę nakazano, został wzniesiony bez pozwolenia na budowę w 1987 r. (czyli przed dniem 1 stycznia 1995 r.) na terenie, dla którego obowiązywał w tym czasie plan zagospodarowania przestrzennego - miejscowy plan szczegółowy (uchwalony uchwałą [...] Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 31 stycznia 1986 r. [...]). Przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane przewidywał, że obiekty budowlane lub ich części, będące w budowie lub wybudowane niezgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie ich budowy, podlegają przymusowej rozbiórce, gdy organ administracji publicznej stwierdzi, że obiekt budowlany lub jego część: (1) znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony jest pod innego rodzaju zabudowę, lub (2) powoduje bądź w razie wybudowania spowodowałby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych otoczenia. W rozpoznawanej sprawie - z uwagi na podstawę faktyczną zaskarżonych decyzji oraz na zarzut naruszenia prawa materialnego sformułowany w rewizji nadzwyczajnej - rozważenia i oceny wymaga, czy wybudowany bez pozwolenia na budowę obiekt znajduje się “na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę”. Ponieważ obiekt został wzniesiony w 1987 r. (czyli przed 1 stycznia 1995 r.), ocena ta powinna być dokonana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.).

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, miejscowy plan szczegółowy określał przeznaczenie gruntu, wyznaczał linie rozgraniczające grunty, ustalał zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne. Jak wynika z ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej i zaaprobowanych przez Naczelnego Sąd Administracyjny, miejscowy plan szczegółowy, którym objęty był teren przy ul. T. w S., przewidywał - w ramach ustalenia zasad kształtowania zabudowy oraz określenia innych warunków i wytycznych - nieprzekraczalną linię zabudowy, wyznaczoną w oparciu o linię zabudowy budynków wzniesionych w bezpośrednim sąsiedztwie, wykreśloną na mapie sytuacyjnej stanowiącej załącznik do tego planu niebieską przerywaną linią. Bezsporne w sprawie było, że blaszany garaż został wybudowany bez pozwolenia na budowę i wykraczał poza linię zabudowy wynikającą z planu zagospodarowania przestrzennego. Okoliczności te stanowiły podstawę faktyczną wydania decyzji o przymusowej rozbiórcie, ponieważ właściwy organ administracji publicznej - Prezydent Miasta S. - uznał, że została spełniona przesłanka z art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane w postaci wzniesienia obiektu budowlanego "na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę".

Podlegający wykładni przepis art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r. - w kontekście regulacji wynikającej z art. 27 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym - powinien być rozumiany w ten sposób, że pojęcie "teren, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę", oznacza w szczególności teren, który mieści się poza przyjętą (wyznaczoną) w planie zagospodarowania przestrzennego (miejscowym planie szczegółowym) linią zabudowy. Jeżeli zatem Miejska Rada Narodowa w S. uchwaliła 31 stycznia 1986 r. plan zagospodarowania przestrzennego miasta S., przewidujący - w miejscowym planie szczegółowym - określoną nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu obejmującego m.in. działkę przy ul. T., to tym samym ustaliła granice zabudowy. Plan zagospodarowania przestrzennego jest obowiązującym prawem i wzniesienie obiektu budowlanego, bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę, poza granicami zabudowy musi być potraktowane jako wybudowanie go na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego z 1974 r.

Dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie miało znaczenia, że garaż został wzniesiony na działce stanowiącej bądź to własność, bądź to pozostającej w użytkowaniu wieczystym Marii i Zbigniewa K. Prawo własności może być wykonywane tylko w granicach określonych przez ustawy (art. 140 KC). Podobna regulacja dotyczy wykonywania prawa użytkowania wieczystego (art. 233 KC). Ograniczenia dotyczące wykonywania prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) wynikają między innymi z przepisów prawa administracyjnego rangi ustawowej - w tym również przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (obecnie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane) oraz ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (obecnie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym).

Nie ma również decydującego znaczenia okoliczność - wyraźnie eksponowana w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej - że garaże są obiektami komplementarnymi w stosunku do obiektów mieszkalnych położonych na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i służą zaspokojeniu potrzeb bytowych zamieszkujących tam osób. Temu ogólnemu stwierdzeniu nie sposób zaprzeczyć. Faktem niekwestionowanym jest również to, że przedmiotowy garaż został wybudowany na terenie ogólnie przeznaczonym pod zabudowę jednorodzinną wolnostojącą - istniejącą i projektowaną. Nie oznacza to jednak, że garaż znajduje się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym jest przeznaczony pod zabudowę w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na różnicę między miejscowym planem ogólnym (art. 26 ustawy o planowaniu przestrzennym) oraz miejscowym planem szczególnym (art. 27 tej ustawy). Działka przy ul. T. w S. jest usytuowana na terenie ogólnie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wraz ze wszystkimi funkcjami mieszkaniowymi (infrastrukturą umożliwiającą zamieszkiwanie, co obejmuje również wybudowanie garażu), co nie oznacza jednak, że na działce tej możliwe jest usytuowanie w dowolny sposób jakiegokolwiek obiektu budowlanego, bez respektowania zasad kształtowania zabudowy określonych planem szczególnym.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że nakaz rozbiórki obiektu budowlanego jako najsurowszy sposób likwidacji skutków samowoli budowlanej powinien mieć zastosowanie jedynie w sytuacji uzasadnionej i w pełni zgodnej z pra-

wem. Odwołanie się w tym kontekście do treści art. 40 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane jest o tyle nieusprawiedliwione, że przepis ten wyraźnie przewidywał możliwość wykonania w oznaczonym terminie zmian lub przeróbek niezbędnych do doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z przepisami jedynie wówczas, gdy nie zachodziły okoliczności określone w art. 37 tej ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 1985 r., III ARN 29/85, OSNC 1986 nr 11, poz. 183). Tymczasem, jak wynika z wcześniejszych rozważań, garaż został wzniesiony na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę, co oznacza, że w rozpoznawanej sprawie istniały okoliczności określone w art. 37 ust. 1 pkt 1, wykluczające legalizację tego obiektu budowlanego.

Przedstawione okoliczności prowadzą do wniosku, że zarzut naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane jest nieuzasadniony, a Naczelny Sąd Administracyjny dokonał prawidłowej wykładni tego przepisu.

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. 393<sup>12</sup> KPC w związku 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.

=====