

**Wyrok z dnia 20 lutego 2002 r.**

**III RN 220/00**

**Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), powinna opierać się wyłącznie na obiektywnej ocenie przestrzegania obowiązujących przepisów, w szczególności w zakresie odnoszącym się do wymagań techniczno-budowlanych i norm projektowania, budowy i utrzymywania obiektu budowlanego zgodnie z wymaganiami współczesnej wiedzy.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2002 r. sprawy ze skargi Haliny O. na decyzję Wojewody W. w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie budynku, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2000 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Burmistrz Miasta J. decyzją z dnia 12 sierpnia 1997 r., wydaną na podstawie art. 42 ust. 3 i art. 44 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 228 ze zm.) oraz art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), udzielił Andrzejowi K. pozwolenia na użytkowanie na cele warsztatowe budynku usytuowanego na działce położonej w J. przy ul. K.M. (działka [...]). Pomimo odwołania od tej decyzji, wniesionego przez Halinę O., decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody W. z dnia 16 lutego 1998 r. W jej uzasadnieniu organ drugiej instancji stwierdził, że: po pierwsze – zgodnie z art. 42 Prawa budowlanego z 1974 r. decyzja o pozwoleniu na użytkowanie może być adresowana do inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowla-

nego, dlatego zarzut o skierowaniu jej do niewłaściwej osoby jest bezzasadny; po drugie – wymagana art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r. ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich obejmuje w szczególności zapewnienie dojazdu do drogi publicznej, ochronę przed pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego oraz przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibrację, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby; tymczasem materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie daje podstaw do stwierdzenia, aby interes skarżącej w podanym zakresie był naruszony; po trzecie – Państwowy Terenowy Inspektor Sanitarny w O. postanowieniem z dnia 30 czerwca 1994 r. pozytywnie zaopiniował lokalizację warsztatu i projekt inwentaryzacji; Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna pismem z dnia 21 lipca 1997 r. poinformowała, iż nie ma możliwości dokonania oceny wpływu działalności zakładu na środowisko i określenie stopnia jego uciążliwości, wobec braku zgody skarżącej na ich wykonanie; w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w W. prowadzący firmę – Andrzej K. otrzymał zalecenia (zarządzenia pokontrolne) z dnia 14 lutego 1997 r. oraz z dnia 14 sierpnia 1997 r., które zostały w pełni wykonane, co - po przeprowadzeniu kolejnej kontroli w dniu 10 stycznia 1998 r. – zostało potwierdzone protokołem Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 19 stycznia 1998 r.; ponadto, w pismach Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 11 sierpnia 1997 r. oraz z dnia 16 października 1997 r. zawarta jest informacja, że w trakcie kontroli nie stwierdzono nadmiernej emisji hałasu do środowiska z terenu zakładu, pomimo że pomiary prowadzono również przy otwartym oknie warsztatu, a nie – jak twierdzi skarżąca – wyłącznie przy oknach zamkniętych; po czwarte – w tej sytuacji, organ odwoławczy stwierdził, że: „brak jest więc podstaw do uwzględnienia zgłoszonego w odwołaniu wniosku skarżącej o przeprowadzenie dodatkowo dowodu z opinii biegłego na okoliczność wpływu działalności prowadzonej przez Andrzeja K. w omawianym obiekcie warsztatowym na stan zdrowia Haliny i Mariana małż. O. Zauważyć przy tym należy, że załączone do odwołania zaświadczenia lekarskie stwierdzające u Mariana O. istnienie od 20 lat stanu chronicznego astmatycznego zapalenia oskrzeli, zaś u Haliny O. - nadciśnienie tętnicze nie uprawdopodobniają związku przyczynowego pomiędzy rozpoznanymi chorobami a znacznie później rozpoczętą działalnością zakładu”.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą decyzję

Wojewody W. Halina O. domagała się uchylenia decyzji organów obu instancji, zarzucając, że zostały one wydane z naruszeniem art. 13, art. 28, art. 29 i art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. oraz z naruszeniem art. 7, art. 8 i art. 77 KPA.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie decyzją z dnia 10 maja 2000 r. [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: po pierwsze – likwidacja samowoli budowlanej, dokonanej w czasie obowiązywania Prawa budowlanego z 1974 r., to jest do dnia 31 grudnia 1994 r., polegała bądź na orzeczeniu przymusowej rozbiórki obiektu budowlanego – w przypadku wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r., bądź w przypadku, gdy obiekt budowlany odpowiadał wymogom techniczno-budowlanym i nie kolidował z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, na udzieleniu pozwolenia na jego użytkowanie (art. 40 Prawa budowlanego z 1974 r.). Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego musiała być oparta na ocenie, czy dany obiekt spełnia wszystkie wymagania techniczno-budowlane, określone przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz.U. Nr 17, poz. 62) oraz art. 5 Prawa budowlanego, w tym także w zakresie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. O ile chodzi o ten ostatni wymóg, to wbrew pogładowi prezentowanemu przez skarżącą, nie mógł on być interpretowany w nawiązaniu do ocen subiektywnych, lecz wyłącznie do ocen obiektywnych określonych przesłanek prawnych, na co wyraźnie wskazuje dyspozycja art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r., stanowiąca, że obiekty budowlane powinny być budowane w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a w szczególności zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi i normami. Jeżeli zatem obiekt budowlany odpowiada takim wymaganiom techniczno-budowlanym i normom, to brak jest podstaw do zarzutu, iż narusza on uzasadnione interesy osób trzecich. Po drugie – Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił równocześnie, że – stosownie do wymagań określonych w art. 43 Prawa budowlanego z 1974 r. oraz w art. 61 Prawa budowlanego z 1994 r. – właściciel lub zarządca obiektu jest obowiązany „użytkować go zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymać go w odpowiednim stanie technicznym i estetycznym. W razie zaś naruszenia tych wymogów, organ wydaje decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 46 Prawa budowlanego z 1974 r. oraz art. 66 Prawa budowlanego z 1994 r.). Decyzje takie, co

jest oczywiste, mogą być wydane w odrębnym postępowaniu administracyjnym, a nie – jak wynikało z treści niniejszej skargi – w postępowaniu o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego”.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2000 r. [...], zarzucając rażące naruszenie art. 37 ust. 1 pkt 2 oraz art. 40 i art. 42 Prawa budowlanego z 1974 r. w związku z art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego z 1994 r. oraz art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), a w konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że: po pierwsze – wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego: „postępowanie administracyjne w sprawie zezwolenia na użytkowanie spornego budynku zostało przeprowadzone z naruszeniem zarówno przepisów prawa procesowego, jak i materialnego. Wydany więc w tych warunkach wyrok Sąd oparł o niepełny i niejasny materiał przedstawiony przez organy administracji obydwu instancji. Wyrok więc zapadł z rażącym naruszeniem także art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”. Po drugie - ponieważ przedmiotem niniejszej sprawy jest „część istniejącego budynku, rozbudowanego przez inwestora na przełomie lat 1993 - 1994 bez wymaganego pozwolenia na budowę”, to nie ulega wątpliwości, że - zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 Prawa budowlanego z 1974 r. - właściwy organ administracji powinien zbadać, czy dobudowana nielegalnie część tego budynku nie powinna podlegać rozbiórce z tej przyczyny, że powoduje „niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia”. Równocześnie, w tym kontekście, w rewizji nadzwyczajnej podniesiony został zarzut, że Naczelny Sąd Administracyjny błędnie „uznał, że ta okoliczność nie podlega badaniu w niniejszym postępowaniu”, tymczasem ocena spełnienia wymagania z art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego z 1974 r. „powinna była odpowiadać wymogom ówczesnie obowiązującego zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (M.P. Nr 16, poz. 126 ze zm.)”. Po trzecie – ponadto, nawet zakładając, że w danym wypadku istniały pod-

stawy do legalizacji samowoli budowlanej, to i tak: „zgodnie z § 59 wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, organ administracji winien zobowiązać sprawcę samowoli budowlanej do dostarczenia zleconych na własny koszt badań, sprawdzeń i ocen, w tym oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku niedostarczenia przez inwestora wymaganych materiałów organ mógł zlecić ich wykonanie, obciążając kosztami inwestora (sprawcę samowoli budowlanej)”. Tymczasem, w opinii rewizyjnego, organy administracji obu instancji nie tylko, że tego nie uczyniły, ale nadto podjęły w tym zakresie cały szereg działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami, a przez to nieskutecznych (opisano je w rewizji nadzwyczajnej) i równocześnie – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – pomimo niespełnienia wymagań z art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego z 1974 r., organ pierwszej instancji wydał decyzję zezwalającą Andrzejowi K. na użytkowanie samowolnie rozbudowanego budynku. Po czwarte – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, błędny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, „iż w sprawie ma zastosowanie przepis adresowany do właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego odnoszący się do obowiązku użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i utrzymaniem w należyтым stanie technicznym i estetycznym (art. 43 i art. 46 Prawa budowlanego z 1974 r. oraz art. 61 i art. 66 Prawa budowlanego z 1994 r.). Przepisy te odnoszą się bowiem wyłącznie do obiektu budowlanego pobudowanego legalnie, tj. zgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę lub zalegalizowanego na podstawie art. 40 i 42 Prawa budowlanego z 1974 r. To, w jakim stopniu samowolna inwestycja pogarsza warunki zdrowotne lub użytkowe dla otoczenia musi być rozstrzygnięte przed ewentualną legalizacją, a nie po zalegalizowaniu samowoli budowlanej”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest zasadna. Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach rewizji nadzwyczajnej oraz jej podstaw - biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania - i jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393<sup>11</sup> § 1 i § 2 w związku z art. 393<sup>1</sup> pkt 1 i pkt 2 KPC oraz 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.).

W rozpoznawanej sprawie rewizja nadzwyczajna oparta została wyłącznie na zarzucie naruszenia prawa materialnego – art. 37 ust. 1 pkt 2 oraz art. 40 i art. 42 Prawa budowlanego z 1974 r. Wprawdzie zarzucono w niej również rażące naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA, który stanowi, że decyzja podlega uchyleniu, gdy Sąd stwierdzi „inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy”, a w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej poświęcono temu zarzutowi wiele uwagi, tym niemniej nie został wskazany żaden przepis postępowania, który w opinii rewidującego został w tym postępowaniu naruszony. W tej sytuacji, brak było podstaw prawnych uzasadniających uwzględnienie przez Sąd Najwyższy zarzutów dotyczących niewłaściwego przeprowadzenia postępowania dowodowego w rozpoznawanej sprawie oraz dokonanych w jego wyniku ustaleń faktycznych. Z kolei, w świetle dokonanych ustaleń faktycznych w niniejszej sprawie, oczywiście bezzasadne okazały się podniesione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty naruszenia art. 40 w związku z art. 37 Prawa budowlanego z 1974 r. Podkreślenia wymaga w tym kontekście także i to, że trafne są wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku poglądy prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, wedle których: po pierwsze – ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa jest w art. 5 ust. 1 pkt 6 Prawa budowlanego z 1974 r., opierać się powinna wyłącznie na obiektywnej ocenie dotyczącej przestrzegania przepisów prawnych, w szczególności w zakresie, w jakim odnoszą się one do obowiązujących wymagań techniczno-budowlanych i norm dotyczących projektowania, budowy i utrzymywania obiektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami współczesnej wiedzy; po drugie – adresatem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, wydawanej na podstawie art. 42 w związku z art. 40 Prawa budowlanego z 1974 r., był inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego; oraz po trzecie – w wypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego, wyglądu lub nieodpowiedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego, w stosunku do którego uprzednio wydane została pozwolenie na jego użytkowanie, właściwy organ administracji publicznej w odrębnym postępowaniu wydawał decyzję zapewniającą usunięcie stwierdzonego stanu (art. 46 Prawa budowlanego z 1974 r. – aktualnie art. 66 Prawa budowlanego z 1994 r.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>12</sup> 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 orzekł jak w sentencji.

=====