

# Najnowsze orzecznictwo

Zbigniew Szonert

## PRZEGLĄD ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

### Konflikt interesów właścicieli sąsiednich nieruchomości

Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej A. J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które zostało przedstawione do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zagadnienie prawne zostało sformułowane w sposób następujący: Czy w przypadku, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy znalazły się zapisy pozwalające na realizację inwestycji bezpośrednio przy granicy lub 1,5 metra od niej, to określenia dopuszczalnego usytuowania budynku względem granic działki budowlanej dokonuje się wyłącznie w oparciu o regulację § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422), czy też w przypadku takiej lokalizacji w zabudowie jednorodzinnej niezbędne jest spełnienie przesłanek określonych w § 12 ust. 3 tego rozporządzenia?

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie

siedmiu sędziów zważył między innymi, co następuje.

W rozpoznawanej sprawie chodzi o dopuszczenie, w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sytuowania budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z działką sąsiednią bezpośrednio przy tej granicy. Nie ma więc znaczenia w tej sprawie kwestia dopuszczenia takiego sytuowania budynków na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani też kwestia sytuowania budynku w odległości nie mniejszej niż 1,5 m od granicy z sąsiednią działką budowlaną.

Źródłem wątpliwości jest sposób sformułowania § 12 rozporządzenia, który składa się z wielu ustępów, i nie jest jasna wzajemna relacja między poszczególnymi ustępami tego paragrafu, a w szczególności między ust. 2 § 12 i ust. 3 § 12 rozporządzenia, w kontekście relacji między decyzją o warunkach zabudowy, wydawaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.

z 2016 r. poz. 778 ze zm.) a decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę, wydaną na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) przez organ architektoniczno-budowlany.

Na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym albo decyzji o warunkach zabudowy można dopuścić sytuowanie budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z sąsiednią działką budowlaną w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, ale jest to tylko dopuszczalna możliwość usytuowania budynku, jeżeli budynek zostanie zaprojektowany w sposób określony w przepisach, w tym przepisach techniczno-budowlanych. W tym znaczeniu decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oznacza to, że dopuszczenie sytuowania takiego budynku bezpośrednio przy granicy nie zwalnia inwestora z zachowania innych wymagań określonych w przepisach techniczno-budowlanych, z uwagi na ochronę praw właściciela sąsiedniej działki budowlanej.

W uzasadnieniu wyroku z 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98, Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że właściciel nieruchomości będący inwestorem może być ograniczony w pełnym i nieskrępowanym wykorzystaniu jej dla celu realizowania inwestycji budowlanej, niezależnie od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz różnych ustawowych ograniczeń, także ze względu na to, że obiekt budowlany ponad dopuszczalną miarę utrudnia korzystanie z prawa własności nieruchomości sąsiedniej. Podobnie prawo własności właściciela nieruchomości sąsiedniej, w zakresie korzystania z niej, podlegać może ograniczeniom ze względu na takie lub inne korzystanie z nieruchomości przez dysponującego prawem własności inwestora. Takie ograniczenia są efektem wzajemnego oddzia-

ływania praw własności (innych praw majątkowych) różnych osób, a przez to konieczności znoszenia tychże oddziaływań w granicach dopuszczalnym prawem. W tego typu sytuacjach istnieje konflikt interesów prawnych osób dysponujących prawem własności, którego efektem muszą być odstępowania od zasady nieograniczonego korzystania z tych praw, aby dysponujący prawem własności właściciele sąsiednich nieruchomości mogli ze swoich praw optymalnie korzystać. Optymalne korzystanie z praw o jednakowym charakterze, przy konflikcie interesów prawnych właścicieli, wiąże się z reguły z wprowadzeniem ograniczeń w korzystaniu z jednej z tych nieruchomości albo obu.

Takie ograniczenia w zakresie projektowania i usytuowania budynku ze względu na interesy prawne właściciela sąsiedniej działki są określone w § 12 rozporządzenia. Są to typowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać objekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1–2b Prawa budowlanego, ponieważ ich celem jest ochrona prawa zabudowy działki sąsiedniej, co oznacza konieczność uwzględnienia istniejącej lub planowanej zabudowy działki sąsiedniej oraz korzystania z niej. Już te względy przemawiają za tym, że w zabudowie jednorodzinnej, w przypadku gdy ustalenia decyzji o warunkach zabudowy dopuszczają sytuowanie budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z sąsiednią działką budowlaną, bezpośrednio przy tej granicy, mają zastosowanie także warunki techniczne określone w § 12 ust. 3 rozporządzenia. W przypadku zabudowy jednorodzinnej warunki techniczne dotyczące sytuowania budynku w stosunku do granicy z sąsiednią działką budowlaną, określone w § 12 ust. 3 rozporządzenia, stanowią wyjątek od zasad sytuowania budynku określonych w § 12 ust. 1 rozporządzenia. Oznacza to, że § 12 ust. 2 rozporządzenia nie wyłącza stosowania § 12 ust. 3 w przypadku zabudowy jednorodzinnej z tego tylko powodu, że decyzja o warunkach zabudowy dopuszcza

sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną.

Nie ma żadnych racji przemawiających za tym, że w zabudowie jednorodzinnej można pominąć warunek, iż budynek bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną będzie przylegał całą powierzchnią swojej ściany do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce, a jego część wzdłuż granicy działki będzie miała długość i wysokość nie większą niż ma budynek istniejący na sąsiedniej działce budowlanej (§ 12 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia).

W przypadku gdy w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dopusz-

czono sytuowanie budynku w zabudowie jednorodzinnej, zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy z sąsiednią działką budowlaną, bezpośrednio przy tej granicy, konieczne jest spełnienie warunków określonych w § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422). Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., podjął uchwałę o sygn. II OPS 3/16 z dnia 27 lutego 2017 r.

## Prawo zamówień publicznych – warunki zmiany umowy

Sąd pierwszej instancji przedstawił stan faktyczny sprawy, z którego wynikało, że w dniu 10 września 2009 r. skarżąca i Instytucja Wdrażająca – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zawarli umowę o dofinansowanie nr (...) „Gospodarka wodno-ściekowa miasta N. i gmin ościennych”. Umowa ta następnie została zmieniona trzema aneksami.

Zmiana ta polegała na zwiększeniu wynagrodzenia należnego wykonawcy za wykonanie robót zamiennych, określonych Protokołem konieczności.

Dokonanie tej zmiany było przedmiotem postępowania kontrolnego, w rezultacie którego stwierdzono naruszenie art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.). W związku ze stwierdzonym naruszeniem Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej decyzją z dnia (...) stycznia 2014 r. określił skarżącą przypadającą do zwrotu kwotę 280.811,53 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

W wyniku wniesionego przez skarżącą odwołania Minister Infrastruktury i Rozwoju

decyzją z dnia (...) sierpnia 2014 r. utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu stwierdził, że art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych zakazuje istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

W skardze na powyższą decyzję skarżąca zarzuciła naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych poprzez przyjęcie, że zmiana umowy miała charakter istotny.

W odpowiedzi na skargę Minister Infrastruktury i Rozwoju wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 30 kwietnia 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia (...) sierpnia 2014 r. nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzję Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia (...) stycznia 2014 r. nr (...) w przedmiocie określenia kwoty dofinansowania przypadającej do zwrotu.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że przepis art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych uzależnia możliwość dokonania istotnej zmiany umowy w sprawie zamówienia od przewidzenia możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i określenia warunków takiej zmiany, które to warunki muszą zostać spełnione łącznie. Sąd pierwszej instancji za prawidłowe uznał stanowisko organu, zgodnie z którym zwiększenie wynagrodzenia dla wykonawcy za wykonanie określonych prac zamiennych miało charakter istotnej zmiany umowy, ze względu na to, że ewentualna wiedza o jej wystąpieniu mogłaby wpłynąć na krąg podmiotów ubiegających się o zamówienia, jeżeli taka wiedza byłaby przez nich powzięta w chwili przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Zmianie bowiem uległo wynagrodzenie wykonawcy oraz zakres robót.

W konkluzji sąd pierwszej instancji stwierdził, że organy obydwu instancji prawidłowo zinterpretowały powyższy przepis, jednakże nie dokonały właściwej i – co najważniejsze – całościowej interpretacji materiału dowodowego, w szczególności postanowień kontraktu, co świadczy o naruszeniu art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a., i dlatego wydane w sprawie decyzje organów obydwu instancji podlegały uchyleniu.

W skardze kasacyjnej Minister Infrastruktury i Rozwoju zaskarżył powyższy wyrok w całości.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżąca wniosła o jej oddalenie.

Naczelný Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

W punkcie wyjścia przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 144 ust. 1 przywołanej ustawy zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu

o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Wskazując, że w świetle przywołanego przepisu ustawy dopuszczalność zmiany istotnych postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, uzależniona jest od kumulatywnego ziszczenia się ściśle określonych tym przepisem przesłanek – mianowicie przewidzenia przez zamawiającego możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określenia warunków takiej zmiany – sąd pierwszej instancji wadliwie jednak ocenił, że w okolicznościach stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy przesłanki te zaistniały.

Jakkolwiek na gruncie art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych ani też innych jej przepisów ustawodawca nie definiuje pojęcia „istotna zmiana umowy”, ani też nie wskazuje, jakie zmiany umowy, o której mowa w tym przepisie, należy traktować jako istotne, to jednak nie oznacza to, że wobec operowania przez ustawodawcę pojęciem nieostrym – mianowicie „istotna” zmiana – dekodowana z tego przepisu norma prawna względnego zakazu zmiany umowy jest przez to niedookreślona w takim stopniu, który zawsze i w każdej sytuacji umożliwiałby dokonywanie takiej zmiany, bez potrzeby dokonywania oceny jej charakteru, jako zmiany istotnej.

Podjęcie do pojęć niedookreślonych czy też nieostrych, najogólniej rzecz ujmując, wiąże się z potrzebą podjęcia konkretnych działań interpretacyjnych, a w ich rezultacie z potrzebą zajęcia jednoznacznego, zindywidualizowanego okolicznościami rozpatrywanego przypadku stanowiska.

Prowadzi to do wniosku, że istotne zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego to takie, które gdyby zostały zamieszczone w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia, umożliwiłyby ubieganie się o zamówienie innym wykonawcom niż ci, którzy zostali dopuszczeni

do udziału w postępowaniu lub złożyli oferty, a tym samym wykonawcom, którzy złożyliby inne oferty niż ta, która została wybrana jako najkorzystniejsza.

Ocena charakteru zmiany umowy – jak podkreśla się w przywoływanym również przez sąd pierwszej instancji orzecznictwie europejskim oraz krajowym – ma więc charakter istotny, jeżeli charakteryzuje się cechami w sposób istotny odbiegającymi od postanowień pierwotnego zamówienia i w związku z tym mogącymi wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony podstawowych ustaleń tego zamówienia.

Uwzględniając przedstawione argumenty i konfrontując je z niespornymi w sprawie okolicznościami stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji należy stwierdzić, że ani z ogłoszenia o zamówieniu, ani ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie wynika, aby strona skarżąca, jako zamawiający, uczyniła zadość wymogom, o których mowa w art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, i w sposób

w nim przewidziany, a mianowicie aby jednoznacznie i jasno oraz w dostatecznie określony sposób w ich treści przewidywała możliwość dokonania zmiany umowy oraz określiła, przez ich wskazanie, warunki takiej zmiany.

Zarzuty kasacyjne uznać należało za usprawiedliwione, albowiem w świetle przedstawionych argumentów za uzasadnione uznać należało twierdzenie, że sąd pierwszej instancji niezasadnie zarzucił organom administracji publicznej brak wszechstronnej i kompleksowej oceny stanu faktycznego sprawy, w zakresie, w jakim istotne jego elementy należało konfrontować z ustanowionym w art. 144 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych względny zakazem zmiany umowy, a w konsekwencji że niezasadnie zarzucił tym organom niewłaściwe zastosowanie przywołanego przepisu prawa.

W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 oraz art. 203 pkt 2 p.p.s.a., wyrokiem o sygn. GSK 1841/15 z 8 marca 2017 r., orzekł o uwzględnieniu skargi kasacyjnej.