

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI

ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM (Wybrane zagadnienia)

1. PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

1. Podejmowany uchwałą rady gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem bogatego orzecznictwa NSA. Orzecznictwo to nierzadko rozbieżne staje się coraz bardziej jednolite. Tym niemniej nadal zdarzają się rozbieżności. Dyktowane jest to tym, że w przeciwieństwie do ustawodawstwa samorządowego ustrojowego, które systematycznie, acz powoli, stabilizuje się, rozwiązania prawne w sferze gospodarki przestrzennej są w dalszym ciągu stadium kształtowania się modelu docelowego. Zmiana podstaw prawnych gospodarki przestrzennej, dokonana m.in. przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415), jest zmianą o charakterze systemowym i jako taka rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności na styku z poprzednim stanem prawnym. Niezależnie od tego wprowadzona w oderwaniu od innych rozwiązań prawnych z tego zakresu (np. gospodarki nieruchomościami) powoduje potrzebę zmian i uzupełnień, czego dowodem jest m.in. będąca w ostatnim stadium prac legislacyjnych nowelizacja tej ustawy. Jeżeli nadto dodamy zgodną opinię doktryny przedmiotu, że ww. ustawa nie jest szczytem osiągnięć techniki legislacyjnej¹, to jest normalne, że orzekanie w tych sprawach, mimo ewidentnego dorobku orzecznictwa, trafia na bariery interpretacyjne i wymaga dyskusji.

2. Kwestią budzącą istotne wątpliwości prawne, w związku z praktyką niektórych gmin do uchylania planów zagospodarowania przestrzennego bez zachowania procedury planistycznej określonej w art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jest to czy przy uchyleniu planu – w przeciwieństwie do jego uchwalenia i zmiany – niezbędne jest zachowanie wspomnianej procedury czy też gminy mogą znieść ustalenia planu bez zachowania tej procedury. Za tym drugim poglądem przemawia niewątpliwie fakt ustawowo gwarantowanego władztwa planistycznego gminy. Stosownie do regulacji art. 4 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym o ustalaniu przeznaczenia i zasadach zagospodarowania terenu rozstrzyga

¹ Zob. np. M. Kulesza, *Recydywa centralnego sterowania*, "Rzeczpospolita" z dnia 7 kwietnia 1997 r., s. 18 oraz Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Studia KPZK PAN, t. II, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 85.

gmina. Ona jest prawnym gestorem przestrzeni. To ona decyduje gdzie i na jakich zasadach będzie prowadzona publiczna gospodarka przestrzenna, a jeżeli tak, to może zrezygnować z tych zasad na terenie wcześniej wyznaczonym. Żądanie zatem, aby "rezygnacja" ta następowała w formie przewidzianej dla uchwalenia planu byłoby w istocie pozbawianiem jej ustawowo gwarantowanego władztwa planistycznego. Pogląd ten przewija się w opiniach teoretyków prawa (M. Kulesza – opinia prawna do skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Leszczyńskiego stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miejskiej, Leszno Nr XXX/227/96 z dnia 30 grudnia 1996 r. uchylającej w części dotychczasowy plan zagospodarowania przestrzennego bez zachowania procedury planistycznej z art. 18 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

M. Kulesza podnosi w ww., że do zmiany planu stosuje się, pełną procedurę zawartą w art. 18; tak jak przy uchwalaniu planu (po raz pierwszy). Oznacza to, że rada gminy wybrała wtedy dla publicznego zarządzania przestrzenią, dla obszaru całej gminy lub części tego obszaru, określony reżim planistyczny (czyli reżim prawa miejscowego). Również zmiana wartości planu (a więc zamiana jednych zasad zagospodarowania uregulowanych w trybie przepisów lokalnych na inne, w tym samym trybie) musi podlegać tym samym regułom proceduralnym. Zmiana planu oznacza bowiem dla gminy (a także dla stron w postępowaniach indywidualnych) pozostawanie nadal w ramach tego samego reżimu prawnego zagospodarowania przestrzennego.

Inaczej jest – podkreśla autor opinii – przy uchylaniu planu w całości lub dla części obszaru. Jest to rozstrzygnięcie zupełnie innego rodzaju, podjęte przez radę gminy w innej płaszczyźnie materialnoprawnej, na podstawie art. 4 ust. 1, w którym rada decyduje o opuszczeniu przez gminę publicznego reżimu prawnego miejscowego zagospodarowania przestrzennego, i przejściu pod bezpośrednie stosowanie ustaw obowiązujących w zakresie zagospodarowania terenu. Nie ma tu więc żadnej potrzeby zastosowania procedury z art. 18 – konkluduje M. Kulesza. Zastąpi ją w każdym przypadku, od następnego dnia po nabyciu przez tę uchwałę mocy obowiązującej bardzo wymagająca procedura, niezbędna każdorazowo do wydania kolejnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wreszcie autor opinii zwraca uwagę, że istotą postępowania z art. 18 ust. 2, w tym zwłaszcza uzgodnień, jest sprawdzenie zgodności przygotowywanego planu z prawem powszechnie obowiązującym; to postępowanie w przypadku powrotu, spod reżimu przepisów miejscowych do reżimu prawa powszechnie obowiązującego, po prostu nie ma sensu. Nb. z art. 8 ust. 2 wynika wyraźnie, zdaniem autora opinii, że wraz z uchwaleniem (nowego) planu zagospodarowania przestrzennego (lub uchwaleniem zmiany planu) wskazuje się też, które plany sporządzone wcześniej tracą moc. I – co oczywiste – przepisy nie wymagają, w celu dokonania takiego ustalenia, przeprowadzenia postępowania po myśli art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Pogląd ten, mimo tej argumentacji, budzi zastrzeżenia. Na rzecz poglądu przeciwnego przemawiają silniejsze – jak się zdaje – argumenty. Po pierwsze władztwo planistyczne gminy nie jest i nie może być traktowane

jako autonomiczna funkcja samorządu terytorialnego w tej mierze. Gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów na swoim obszarze z mocy konkretnego, wcześniej wskazanego upoważnienia ustawowego. W swoich działaniach gmina nie jest autonomiczna. Jest samodzielna, a to oznacza obowiązek działania na podstawie i w granicach obowiązujących ustaw. Publiczną gospodarkę przestrzenną na określonym obszarze gmina wprowadza z woli ustawodawcy w formie przez niego określonej. W tej sytuacji „rezygnacja” z tej gospodarki na określonym obszarze wymaga zachowania formy właściwej dla wprowadzenia publicznej gospodarki przestrzennej. Tym bardziej, że ustanowienie określonych zasad gospodarowania przestrzennego (określenie funkcji poszczególnych obszarów) niesie określone skutki prawne dla obywateli i to niekoniecznie wyłącznie dla nich korzystne. Może być i tak, że w wyniku zniesienia planu obywatel straci (działka zmieni funkcję z budowlanej na rolną). Taka sytuacja jest oczywiście prawnie dopuszczalna, jako że gmina może decydować o funkcjach poszczególnych obszarów, ale w sytuacji zniesienia planu bez zachowania stosownej procedury, obywatel nie będzie miał możliwości dochodzenia swoich praw (protesty i zarzuty), a nade wszystko gmina kosztem obywatela, wbrew wyraźnemu ustawowemu obowiązkowi, nie będzie ponosiła ekonomicznych skutków zmiany przeznaczenia działki (art. 36 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Nie można zatem, wbrew literalnemu brzmieniu stosownych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zasadnie twierdzić, że ustawodawca zobowiązuje do stosowania procedury art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jedynie przy uchwalaniu planu i jego zmianie, umożliwiając znoszenie (uchylanie) planu bez zachowania tej procedury. Wręcz przeciwnie, skoro ustawodawca rozróżnia tylko dwie sytuacje związane z obowiązkiem stosowania przedmiotowej procedury (uchwalenie i zmiana planu) nie wyróżniając trzeciej: uchylecia planu, to tym samym daje wyraz temu, iż uchylenie planu traktowane być powinno jako wewnętrzny element pojęcia: zmiana planu. Innymi słowy uchylenie planu może być traktowane jako zmiana całościowa. Stojąc na tym stanowisku trzeba ostrożnie odnieść się do wyroku sądu z dnia 10 stycznia 1997 r. (II SA/Łd 1681/96), w którym skład orzekający sformułował następującą tezę: Skoro w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza się istnienie terenów objętych planem miejscowym i terenów tego planu pozbawionych to możliwe jest uchylenie planu na określonym terenie bez zachowania procedury z art. 18 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, o ile działania takie nie naruszy niczyich praw, które mogłyby wynikać z uchylanego planu. Ponieważ rozstrzygnięcie powyższe zapadło w związku z uchyceniem planu w stosunku do jednej działki po likwidacji poligonu wojskowego to rozstrzygnięcie to może być słuszne w tym konkretnym przypadku, ale zasada powinna być – jak się wydaje – odmienna.

3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, aczkolwiek pozostający w szczególnej sytuacji prawnej (akt prawny powszechnie obowiązujący), jest integralną częścią systemu aktów planistycznych². Niedoskonałość

² O systemie aktów planowania przestrzennego RP zob. Z. Niewiadomski, op. cit., s. 88 i in.

przyjętych rozwiązań prawnych spowodowała, że relacje planu miejscowego z innymi aktami planistycznymi budzą w praktyce szereg wątpliwości. Sporny jest np. charakter prawny załączników do planu: rysunku planu i prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, zwanej dalej prognozą ekologiczną.

Niejednokrotnie organy administracji powołują się tylko na rysunek planu jako podstawę rozstrzygnięć. Za w pełni zasadną uznać należy zgodnie podnoszony w orzecznictwie NSA obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie rysunku i tekstu planu. Rysunek jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Może być stosowany tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu.

W innej sytuacji prawnej pozostaje – jak się zdaje – drugi załącznik do uchwały rady o planie: prognoza ekologiczna. Prognozując jedynie skutki oddziaływania planu na środowisko przyrodnicze prognoza nie wiąże. Nie ma charakteru normatywnego. W tej sytuacji nie można jak się zdaje zawierać w prognozie bezwzględnie wiążących ustaleń i to zarówno dla obywateli jak i samej gminy. Konsekwencją tego poglądu jest odmówienie prognozie waloru nie tylko aktu powszechnie obowiązującego, ale nawet aktu wewnętrznie wiążącego. Pogląd ten nie zawsze jest akceptowany w orzecznictwie, a wyrazem tego jest wyrok z dnia 25 marca 1997 r. (II SA/PO/1852/96), w którym skład orzekający oddał skargę gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, mocą którego wojewoda zakwestionował odmienne rozwiązania gospodarki ściekowej w planie niż ustalenia zawarte w prognozie ekologicznej. Skład orzekający przesądził zatem – choć dorozumianie – o możliwości dokonywania wiążących ustaleń w prognozie, dając tym samym wyraz pogładowi o nie tylko normatywnym charakterze prognozy, ale i jej szczególnym miejscu w systemie aktów planistycznych gminy. Pogląd ten w świetle powyższych stwierdzeń wydaje się być trudny do zaakceptowania.

4. Kolejną, nie do końca rozstrzygniętą kwestią pozostaje możliwość uchwalania planów miejscowych bez wcześniejszego sporządzenia (uchwalenia) studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Na marginesie warto zauważyć, że charakter prawny studium gminnego jako aktu wewnętrznie obowiązującego nie budzi już dzisiaj żadnych zastrzeżeń. Jest oczywiste, że studium nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji, w tym decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Wiąże natomiast organy gminy przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli zaś chodzi o pojawiające się zarzuty, iż plany miejscowe są uchwalane pod rządami nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym bez wcześniejszego sporządzenia (uchwalenia) studium, to trzeba zaakceptować wyprowadzony z przepisu art. 67 ust. 3 ww. ustawy, wniosek składu orzekającego w sprawie oznaczonej sygnaturą akt II SA/Ka 913/96, że obowiązek uchwalenia studium musi być spełniony przez gminy do 31 grudnia 1999 r. Do tego czasu plany mogą być zatem uchwalane bez studium, o którym mowa.

5. Kwestią niezauważoną przez praktykę planistyczną i w ślad za tym orzecznictwo NSA – poza kilkoma orzeczeniami dotyczącymi Warszawy –

jest przewidziany przez ustawodawcę “plan zespołu gmin”. Plan ten budzi istotne wątpliwości natury prawnej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest stanowionym przez radę gminy aktem prawnym powszechnie obowiązującym i jako taki mieści się w zakresie prawotwórczej właściwości rady. Właściwość ta jest ściśle określona. Jej zakres terytorialny nie może wykraczać poza obszar gminy. Wykraczając poza ten obszar, narusza samodzielność prawotwórczą, a tym samym władztwo planistyczne gminy sąsiedniej. Narusza konstytucyjnie gwarantowaną i podlegającą ochronie sądowej samodzielność gminy. W tej sytuacji literalne brzmienie przepisu nie może być podstawą jego bezpośredniego stosowania. Powodowałoby to powstanie trudnych do rozstrzygnięcia problemów kolizyjnych. Na tym samym obszarze mogłyby się pojawić dwa równoległe obowiązujące plany (plan gminy i plan zespołu gmin). Co prawda z brzmienia przepisu art. 11 ust. wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się alternatywnie dla obszaru gminy (jej części) lub zespołu gmin (jego części), ale w przypadku miasta będącego obowiązkowym związkiem gmin ustawodawca zdaje się dopuszczać – uwzględniając literalne brzmienie przepisu art. 18 ust. 2, pkt. 4 lit. d) – dwa równoległe plany miejscowe. Byłyby to wówczas plany normujące te same zagadnienia, zaś ewentualny podział zadań planistycznych między gminę i związek byłby sprzeczny z zasadą zwierzchnictwa planistycznego gminy.

Wracając do wynikającej z literalnego brzmienia przepisów ustawy (art. 11 ust. 2) reguły sporządzania planu alternatywnie dla obszaru gminy albo zespołu gmin, a więc uchwalania planu zespołu gmin w miejsce planów gmin, trzeba stwierdzić, że rozwiązanie to byłoby trudne do pogodzenia z porządkiem prawnym RP i że oznaczałoby przekreślenie samodzielności gminy oraz rezygnację z zasady zwierzchnictwa planistycznego i prawotwórczego gminy. Ponadto pojawiłby się problem, jaki organ miałby taki plan uchylać (połączone rady?) i – przede wszystkim – na jakiej podstawie prawnej byłby on oparty? W tej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania. Rozwiązanie pierwsze to wspólne przygotowanie projektu planu dla zespołu gmin (jego części), a następnie uchwalenie terytorialnych fragmentów planu przez poszczególne rady gmin według ich właściwości. Wówczas jednak plan zespołu gmin nie byłby miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ten bowiem jest aktem planistycznym gminy. Byłby on planem w znaczeniu dokumentu planistycznego składającego się z kilku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązanie drugie to potraktowanie planu zespołu gmin jako niewiążącego studium planistycznego o zasięgu ponadlokalnym, którego ustalenia byłyby przejęte przez gminy do ich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobne rozwiązanie przyjęte zostało w ustawie o ustroju Warszawy, utwierdzając przekonanie, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego plan zagospodarowania przestrzennego zespołu gmin nie może być uznany za akt prawny ustanawiający przepisy gminne.

6. Kolejną kwestią wymagającą rozwiązania jest interpretacja pojęcia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Mimo bogatego orzecznictwa w tej mierze daleko jeszcze do jednolitości poglądów w tej mierze.

Szerzej piszę o tym w dalszej części opracowania w związku ze skarżeniem uchwał rad gmin o odrzuceniu zarzutów kierowanych do projektu planu. W tym miejscu stawiam jedynie pytanie, pojawiające się w związku z rozbieżnym orzecznictwem: czy można naruszyć interes prawny skarżącego uchwałą rady o przystąpieniu do prac nad projektem planu i czy w związku z tym uchwałą taką można skutecznie skarżyć w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. W orzecznictwie dominuje pogląd, że nie. Wyrażany jest on jednak z dużą ostrożnością, rzadko – jak dotąd – składy orzekające przesądzają tę kwestię jednoznacznie tak jak w wyroku z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawie uchwały o przystąpieniu do zmian planu miejscowego (II SA/Kr 911/96). Skład, orzekający w tej sprawie, wyszedł z założenia, że skoro treścią zaskarżonej uchwały jest jedynie przystąpienie do sporządzenia zmiany w planie to uchwała ta “nie rozstrzyga w jakimkolwiek stopniu o treści projektowanych zmian” i jako taka “nie ma związku z interesem prawnym (uprawnieniem) strony skarżącej. Nie można więc mówić o naruszeniu tego interesu (uprawnienia)”. Pogląd ten nie sposób byłoby nie zaakceptować. Tym bardziej, że skarżący będzie miał możliwość dochodzenia swoich praw w późniejszym studium postępowania planistycznego (zarzut do projektu planu).

2. ZARZUT DO PROJEKTU PLANU

7. Instytucja zarzutu do planu z art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest instytucją nową, nieznaną dotychczasowemu ustawodawstwu planistycznemu. Charakterem prawnym zbliżona do skargi z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, umożliwia wykorzystanie dorobku orzeczniczego w tej mierze³. Mimo to, ze względu na istotne odrębności w szeregu kwestiach budzi w praktyce liczne wątpliwości prawne, od dopuszczalności skargi na uchwałę o odrzuceniu zarzutu począwszy, aż po wątpliwości systemowe, a mianowicie czy można naruszyć interes prawny skarżącego projektem planu, czy też można to zrobić dopiero uchwalonym planem.

8. Podobieństwo skargi na odmowę uwzględnienia przez radę gminy zarzutu wniesionego na projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do skargi z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym spowodowało, że w jednym z wyroków (z dnia 1 lipca 1997 r. – II SA/Gd 76/97) skład orzekający powołując się na ww. przepis art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym odrzucił skargę na uchwałę rady gminy o nieuwzględnieniu protestu, jako że rada nie została, wzorem ww. przepisu ustawy o samorządzie terytorialnym, wezwana do usunięcia zarzucanego jej naruszenia. I aczkolwiek skarga winna być odrzucona z innych względów, to problem czy wezwanie do usunięcia zarzucanego naruszenia winno być dokonane przez stronę skarżącą w myśl art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74,

³ Zob. M. Rzążewska, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa-Zielona Góra 1997.

poz. 368 z późn. zm.) pozostaje aktualne. Z jednej strony wydaje się, że brzmienie ww. przepisu ustawy o NSA nie pozostawia w tej mierze wątpliwości. To zaś oznaczałoby, że skarga na odmowę uwzględnienia zarzutu do projektu planu wymagałaby wcześniejszego bezskutecznego wezwania do usunięcia zarzucanego naruszenia. Tak jednak nie jest. Skargi z art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, mimo podobieństwa, nie można utożsamiać ze skargą z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. W przeciwieństwie do tej ostatniej skarga na uchwałę rady o odrzuceniu zarzutu odnosi się w istocie do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia będącego podstawą zarzutu, a nie interesu prawnego wynikającego z zaskarżonej uchwały. Skargę tę wnosi się po złożeniu zarzutu, który sam jest już *sui generis* środkiem odwoławczym⁴. Jego wyczerpanie zwalnia zatem od obowiązku wezwania rady do usunięcia zarzucanego naruszenia.

9. Istotne wątpliwości prawne budzić zaczyna – po pierwszych wyrokach zrywających z dotychczasową linią orzecznictwa (z dnia 17 czerwca 1996 r. – IV SA 578/96 i z dnia 5 czerwca 1997 – SA/Bk 374/96) – kwestia czy i w jakich granicach niewyjaśnienie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy o odrzuceniu zarzutu do projektu planu.

W wyroku z dnia 17 czerwca 1996 r. skład orzekający uznał za wadliwą uchwałę rady miejskiej, a to w związku z tym, że z akt sprawy nie wynika, iż w sprawie wyjaśnione zostały wszystkie istotne okoliczności faktyczne, ani też że w sprawie istniały prawne przesłanki do odmowy uwzględnienia wniesionego zarzutu. I mimo, że wadliwość ta była przede wszystkim związana z naruszeniem przepisów prawa procesowego, Sąd doszedł do przekonania, że uchwała ta nie może ostać się w obrocie prawnym. Uwzględniając fakt, iż Sąd nie jest w stanie wyjaśnić wszystkich istotnych dla rozpoznania sprawy okoliczności w ramach bezpośredniego postępowania dowodowego, prowadzonego uzupełniająco w myśl art. 52 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a żaden przepis prawa nie upoważnia sądu administracyjnego do działania w zastępstwie organu i prowadzenia zań całego postępowania dowodowo-wyjaśniającego, Sąd wobec braku możliwości uchylenia kwestionowanej uchwały stwierdził jej nieważność.

Należy zauważyć, że przyjęcie innego stanowiska oznaczałoby – wobec braku możliwości uchylenia przez NSA uchwały rady gminy podjętej bez wyjaśnienia okoliczności mających wpływ na wynik sprawy (istotę rozstrzygnięcia) – szanowanie przez Sąd uchwał rad gmin, które podjęte zostały w wyniku niedostatecznego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i byłoby nie do pogodzenia z wyrażonymi w art. 1 Konstytucji wymogami demokratycznego państwa prawa, w którym ustawodawca przyznaje obywatelowi prawo skarżenia rozstrzygnięć administracji publicznej po to, aby mógł skutecznie dochodzić swoich praw przed Sądem.

⁴ M. Zimmerman, *Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego*, "Samorząd Terytorialny" nr 10/1996, s. 23.

Nadto trzeba zauważyć, że ww. wyrok znajduje uzasadnienie w tym, że brak jest podstaw prawnych do utożsamiania przesłanek nieważności decyzji administracyjnej z art. 156 kpa, oraz nieważności uchwały organu gminy sprzecznej z prawem z art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i również w związku z tym ww. wyrok wydaje się być zrozumiały.

10. I wreszcie kwestia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego na gruncie skargi z art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca jako wymóg przyznania legitymacji do wniesienia przedmiotowej skargi przewiduje konieczność istnienia uprawnienia lub interesu prawnego. Ten zaś rozumiany jest wedle utrwalonego już orzecznictwa jako interes obiektywnie wynikający z prawa materialnego. Nadto na ww. legitymację składa się element naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, co z kolei rodzi pytanie, czy projektem aktu prawnego (projektem planu) można naruszyć tak rozumiany interes prawny czy uprawnienie? Podejmując próbę odpowiedzi na to pytanie trzeba jednoznacznie stwierdzić, że ewentualna negatywna odpowiedź na to pytanie przekreślałaby sens regulacji art. 24 ustawy i wbrew intencji ustawodawcy, do której dochodzimy w drodze wykładni systemowej, uniemożliwiłaby skuteczną obronę praw adresatów planu na etapie prac nad jego projektem. To zaś nasuwa wniosek, że przy ocenie interesu prawnego lub uprawnienia w tym przypadku trzeba brać pod uwagę potencjalne, hipotetyczne naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Z woli ustawodawcy NSA jest zobowiązany tak właśnie rozumieć interes prawny lub uprawnienie skarżącego, co zdaje się wskazywać na potrzebę nieco innego spojrzenia na dotychczasowe orzecznictwo NSA w tej materii.

Zakładając zatem, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest możliwe projektem planu miejscowego i że związany z tym zarzut można wnieść wykazując, że gdyby projekt planu w niezmienionej postaci stał się obowiązującym aktem prawnym to naruszyłyby czyjś interes prawny lub uprawnienie przejść należy do kolejnej nie zawsze jednolicie interpretowanej kwestii, a mianowicie samego pojęcia interesu prawnego lub uprawnienia. Na gruncie skargi z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zarysowują się w tej mierze dwa stanowiska. Wedle pierwszego, naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wiąże się z naruszeniem konkretnego przepisu prawa i na wnoszącym ciąży obowiązek wskazania naruszenia prawa, choć oczywiście, niezależnie od tego, zadaniem sądu jest ocena legalności zaskarżonego aktu. Sąd oceni zatem zaskarżony akt nie tylko w kontekście zarzutów skargi (ewentualne naruszenie indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia), a więc w kategoriach publicznych praw podmiotowych, ale skontroluje też czy w sprawie nie naruszono obiektywnego porządku prawnego. Konsekwencją prawną tak pojmowanego interesu prawnego skarżącego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu w każdym przypadku naruszenia podmiotowych praw publicznych skarżącego (indywidualnego interesu prawnego lub obowiązku), a także wówczas, gdy przysługujące skarżącemu publiczne prawa podmiotowe nie zostały co prawda naruszone, ale stały się podstawą dla sądu, niezwiąza-

nego granicami skargi, do oceny legalności zaskarżonego aktu i stwierdzenia naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Na tle tak zarysowanego orzecznictwa NSA w kwestii rozumienia interesu prawnego wyróżnia się – odmienny jak się wydaje – pogląd wyrażony w sprawie oznaczonej sygnaturą akt II SA/Kr 1600/96 (wyrok z dnia 17 grudnia 1996 r.). I mimo, że pogląd ten został wyrażony w sprawie ze skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, a nie art. 24 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, to uwzględniając istotę zagadnienia, tożsamą w obu kategoriach spraw (pojęcie interesu prawnego skarżącego), to wart jest odnotowania w tym miejscu. Zdaniem składu, orzekającego w ww. sprawie, naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez uchwałę organu gminy jest co prawda przesłanką legitymacji skargowej, nie stanowi jednak przesłanki uchylenia uchwały, czy też stwierdzenia jej nieważności. Naczelnny Sąd Administracyjny sprawuje bowiem kontrolę zaskarżonych do niego aktów pod względem zgodności z prawem (art. 21 ustawy o NSA), a stwierdzeniu niezgodności podlega uchwała sprzeczna z prawem (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). Jakkolwiek zaskarżona uchwała niewątpliwie naruszyła interes prawny strony skarżącej przez to, że zmieniła przeznaczenie użytkowanego przez nią gruntu, to jednak okoliczność ta jest jedynie podstawą legitymacji skargowej, nie może natomiast stanowić podstawy do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego, czy nawet do stwierdzenia jego niezgodności z prawem. Trudno byłoby jednak podzielić pogląd składu orzekającego, że zmieniając przeznaczenie gruntu użytkowanego przez stronę skarżącą gmina naruszyła interes prawny strony skarżącej, skoro działała na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego (władztwo planistyczne gminy). Naruszyła niewątpliwie interes faktyczny, a ten nie podlega ochronie w postępowaniu, w którym oceniana była legalność zaskarżonej uchwały rady gminy.

Podobny pogląd do wyżej zaprezentowanego został wyrażony nieco później, w wyroku oddalającym skargę na interesujące nas zarzuty do projektu planu (wyrok z dnia 24 lipca 1997 r. – II S1. Kr 658/97). W opinii składu orzekającego ewentualne naruszenie przez projekt planu interesu prawnego podmiotu skarżącego jest miarodajne tylko dla oceny legitymacji do wniesienia niektórych kategorii skarg, natomiast nie może wpłynąć na efekt kontroli samego aktu. W niniejszej sprawie, aczkolwiek skarżący niewątpliwie miały interes prawny we wniesieniu skargi i można mówić o naruszeniu tego interesu przez zaskarżoną uchwałę, to jednak sąd poddał tę uchwałę kontroli z punktu widzenia jej zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym. Kontrola ta wykazała, że zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z prawem... i „...dlatego sąd oddalił skargę...”. Wyrok ten, jako kolejny, podtrzymujący pogląd wyrażony wcześniej w wyroku ze skargi złożonej w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, upoważnia do stwierdzenia, że w kwestii pojęcia interesu prawnego w sprawach skarg na uchwały organów gminy zderzają się ze sobą dwa różne stanowiska. Oba poparte są stosowną argumentacją, wymagającą głębszej refleksji, stanowiąc podstawę do rozważań w odrębnej pracy.

3. WARUNKI ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

11. Szczególny charakter prawny decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu⁵ jeszcze do niedawna budził wątpliwości co do kręgu podmiotów legitymowanych do jej skarżenia. Uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 4 grudnia 1995 r. (sygn. akt VI SA 20/93), przesądzająca, iż stroną w postępowaniu administracyjnym o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być właściciele lub użytkownicy sąsiednich działek, aczkolwiek wpłynęła na ujednoczenie orzecznictwa, to nie w każdym przypadku znajduje zastosowanie. Spotkać można bowiem orzeczenia (np. wyrok z dnia 2 lipca 1997 r. – sygn. akt II SA/Kr 62/96), w których składy orzekające idą dalej, uznając za stronę postępowania nie tylko właściciela gruntów sąsiednich, ale także gruntów dalej położonych, o ile zamierzona inwestycja dotyczy ich bezpośrednio, “wywołując dla nich uciążliwe skutki”. To zaś oznaczałoby, że interes prawny w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może mieć szerszy krąg podmiotów, aniżeli właściciele lub użytkownicy działek sąsiednich, zobowiązując do przyznania przymiotu strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu właścicielom lub użytkownikom wszystkich działek, których mogą dotknąć skutki decyzji. Stanowisko to zdaje się nie budzić zastrzeżeń i jako takie zasługuje na aprobatę. Inną oczywiście kwestią jest ocena skutków konkretnej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Ocena taka musi być dokonywana w sposób zindywidualizowany. Inaczej bowiem będą się kształtowały skutki decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku zamierzonej budowy domu jednorodzinnego, a inaczej w przypadku wysypiska śmieci.

Na marginesie powyższych stwierdzeń należy zauważyć, że przymiotu strony nie będą mieli członkowie spółdzielni mieszkaniowych (zob. np. wyrok z dnia 20 czerwca 1997 r. – sygn. akt IV SA 1360/96), którzy, stosownie do przepisów prawa spółdzielczego, będą mogli dochodzić swoich uprawnień w drodze postępowania wewnątrzspółdzielczego.

12. Powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie, że warunkiem przesądzającym o uprawnieniach skarżącego do uczestniczenia w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w charakterze strony jest potencjalne ograniczenie kwestionowane decyzją prawa własności lub użytkowania (zob. np. wyrok z dnia 28 maja 1997 r. – sygn. akt II SA/Wr 1520/96). Przyznanie przymiotu strony nie jest oczywiście równoznaczne z uwzględnieniem skargi. Otwiera jedynie drogę do badania, czy interes prawny skarżącego został naruszony i rodzi trudny problem granic ochrony interesu strony, a zwłaszcza ochrony interesu osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Orzecznictwo jest w tej mierze zróżnicowane. Z jednej strony przyjmuje się, że ochrona ta powinna iść daleko i obejmować “zabezpieczenie własci-

⁵ Szerzej na ten temat m.in. J. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Wyd. Branta, Bydgoszcz 1995 r. s. 18 i in. oraz W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Ustawa. Orzecznictwo*, Wyd. Comer, Toruń 1995, s. 196 i in.

cielom sąsiednich działek ich uprawnień do ewentualnego zagospodarowania w przyszłości własnych działek...” “poprzez przestrzeganie przepisów techniczno-budowlanych” (wyrok z dnia 7 maja 1997 – Bk 1486/95), a nawet możliwość nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pisemnej zgody na usytuowanie budynku w bliższej odległości niż wynikałoby to z warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki (wyrok z dnia 11 czerwca 1997 r. – Bk 1999-2001/96, akceptujący taki pogląd organu administracji). Z drugiej jednak strony, zdecydowanie częścię, w ocenie składów orzekających, ochrona interesów osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może być zapewniona całościowo i przejmować działań właściwych ochronie tych interesów na etapie pozwolenia na budowę. W wyroku z dnia 24 lipca 1997 (II SA/Kr 1406/96) skład orzekający wyraził pogląd, że decyzja ustanawiająca obowiązek uzyskania zgody sąsiada na planowaną zabudowę “poszła” za daleko. Wymagań dotyczących interesów osób trzecich w postępowaniu ustalającym warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumianych jako wymagania dotyczące takiego sposobu zabudowy, który nie szkodziłby w myśl obowiązującego prawa budowlanego nie można przenosić do zakresu objętego ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem – podnosi kolejny skład orzekający (wyrok z dnia 28 maja 1997 r. – II SA/Wr 1008/96) – określać wymagań ochrony interesów osób trzecich w tak szczegółowy i konkretny sposób jak w pozwoleniu na budowę. Zwłaszcza „nie można w załączniku graficznym określać formy architektonicznej projektowanego obiektu i jego obrysu na gruncie, rozstrzygając w ten sposób o odległościach między budynkami sąsiednimi, naświetleniu słonecznym i wentylacji tych budynków”.

Zdaniem innego składu orzekającego (wyrok z dnia 31 lipca 1997 r. – II SA/La 1109/96) na etapie podejmowania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ograniczenia interesów osób trzecich mogą być rozpoznawane w kategoriach “przypuszczeń co do ich występowania i nie muszą pojawić się” i to odróżnia je od zagrożeń interesu osób trzecich rozpatrywanych na etapie pozwolenia na budowę.

To wszystko skłania do opowiedzenia się za stanowiskiem o potrzebie rozróżnienia wymogów ochrony interesu osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Ochrona interesów osób trzecich w tym pierwszym przypadku może następować tylko w takim zakresie, w jakim nie jest objęta zakresem regulacji Prawa budowlanego. W przeciwnym razie orzekanie o wymaganiach ochrony interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w istocie pozbawiłoby je możliwości dochodzenia przysługujących im praw w późniejszym postępowaniu o pozwolenie na budowę, gdzie zagrożenia ich interesów przybierają o wiele bardziej konkretny i realny kształt. Z kolei z punktu widzenia inwestora nie może być tak, że obowiązki z innego postępowania administracyjnego (o pozwolenia na budowę) są wymagane w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc w innej sprawie i w innym postępowaniu. Ochrona interesów osób trzecich

w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego może następować w granicach określonych ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego (przepisów szczególnych w sytuacji braku planu). Skoro bowiem celem decyzji, która zapada w tym postępowaniu jest przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego (przepisami szczególnymi) to ochrona interesów osób trzecich może być rozważana w tych właśnie granicach.

13. W tym miejscu warto zauważyć, że stosownie do regulacji art. 16 pkt 1 i art. 34 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem (zob. np. wyrok z dnia 10 czerwca 1997 – IV SA 1419/95) decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzonej inwestycji jest nieważna wówczas, gdy jest ona w “sposób oczywisty” sprzeczna z ustaleniami planu. Przez oczywistą sprzeczność decyzji z ustaleniami planu miejscowego należy rozumieć sytuację, gdy decyzja została wydana wbrew treści wyraźnie sformułowanego ustalenia planu⁶. Sprzeczność taka nie występuje zatem wówczas, gdy przepisy planu są na tyle ogólne, że ustalenie treści normy prawnej, w nim zawartej, wymaga dokonania wykładni ustaleń planu.

14. Kolejny problem jaki wymaga rozważenia, to czy można ustalić stosowną decyzją warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji już zrealizowanej. Za odpowiedzią twierdzącą przemawia fakt, iż postępowanie w tej sprawie jest samodzielnym postępowaniem, niezależnym od postępowania o pozwolenie na budowę, a już z pewnością nie może być traktowane integralnie z postępowaniem o rozbiórkę, jakie winno być wszczęte w przypadku samowolnego zrealizowania inwestycji. Z drugiej jednak strony wykładnia systemowa przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje do uwzględnienia faktu, iż celem decyzji ustalającej warunki zabudowy jest uzyskanie pozwolenia na budowę, a jeżeli tak, to trudno byłoby zaakceptować pogląd, iż wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest możliwe po zrealizowaniu inwestycji. Decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu byłaby w takim przypadku – wobec bezprzedmiotowości postępowania o pozwolenie na budowę – także bezprzedmiotowa. Co prawda oderwana od procesu decyzyjnego związanego ze zrealizowaną budową mogłaby teoretycznie być wykorzystana w postępowaniu o pozwolenie na budowę kolejnego budynku, ale byłaby wówczas *de facto* warunkowa (pod warunkiem, że zostanie dokonana rozbiórka zrealizowanej inwestycji), a taka być nie może zarówno w świetle przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 39 ust. 1 i 2) jak i przepisów Prawa budowlanego (art. 32 ust. 4). W tej sytuacji zgodzić się trzeba z tymi orzeczeniami Sądu, które jak np. w wyroku z dnia 4 czerwca 1997 r. (IV SA 1400/95) czy też wyroku z dnia 25 czerwca 1997 r. (II SA/Wr 719/96) dają wyraz dezaprobach orzeczeniom organów administracji państwowej ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji zrealizowanych.

⁶ Por. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 95.

15. Istotne wątpliwości interpretacyjne nasuwać też mogą te przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które odnoszą się do kompetencji organu gminy co do oceny zgodności zamierzonej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 40 ust. 1, 42 ust. 1 pkt 2 i 43) w zestawieniu z treścią przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego. Wykładnia gramatyczna tego przepisu niejednokrotnie leżała u podstaw rozstrzygnięć organów nadzoru budowlanego o powtórnej kontroli zgodności zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego z planem miejscowym na etapie pozwolenia na budowę. Taka praktyka nie może zyskać aprobaty. Oznaczałaby bowiem przejęcie kompetencji gminy do decydowania o zgodności zamierzonej inwestycji z planem i co równie ważne orzekanie w sprawie już rozstrzygniętej. Praktyki takiej nie mogą usprawiedliwiać nawet ewidentne, rażące i nie budzące wątpliwości wady decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W takich przypadkach organ nadzoru budowlanego może i winien zainicjować nadzwyczajny tryb wzruszenia wadliwej decyzji. Do czasu, kiedy decyzja taka nie zostanie wzruszona jest nią bezwzględnie związany. W ramach uprawnień wynikających z przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego organ nadzoru może jedynie – jak się wydaje – ustalać czy pozostająca w obrocie decyzja została wydana na podstawie w dalszym ciągu obowiązującego planu. Gdyby bowiem doszło do zmiany planu w okresie ważności decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja taka wygasa z mocy art. 35 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wymagając jednak, w myśl art. 48 pkt 2 tej ustawy, wydania przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta stosowanej decyzji deklaratoryjnej. *Ratis legis* cytowanego przepisu Prawa budowlanego należy zatem upatrywać w tym, iż organ nadzoru budowlanego na jego podstawie bada ważność decyzji w kontekście oceny aktualności planu, po to aby w razie jego zmiany zawiesić postępowanie o pozwolenie na budowę w oczekiwaniu na wspomnianą decyzję deklaratoryjną wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.