

Wyrok z dnia 5 października 1995 r.
III ARN 31/95

Decyzja ustalająca lokalizację inwestycji budowy obiektu usługowego nie określa uprawnień osób trzecich do korzystania z gruntu.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 października 1995 r. sprawy ze skargi Banku PKO SA w W. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 30 marca 1993 r., [...] w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji - budynku Banku na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok oraz decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 30 marca 1993 r. [...] i zasądził od Sejmiku Samorządowego Województwa W. na rzecz Banku PKO SA w W. 205 zł (dwieście pięć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

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

Podstawę faktyczną zaskarżonego rewizją nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 1994 r. stanowią następujące okoliczności:

Decyzją z dnia 31 grudnia 1988 r. Prezydent m.st. W. na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 35, poz. 185 ze zm.) ustalił lokalizację inwestycji budowlanej o znaczeniu wojewódzkim - budynku Banku PKO SA na nieruchomości położonej w W. przy ul. G. w granicach określonych dla I i II etapu realizacji inwestycji na załączonym szkicu sytuacyjnym oraz ze wskazaniem warunków technicznych tych inwestycji określonych w kompleksowych wytycznych urbanistycznych, stanowiących załącznik nr 2.

Decyzją z dnia 5 września 1991 r. Burmistrz Dzielnicy Gminy W. na wniosek inwestora, w trybie art. 155 k.p.a., zmienił wyżej powołaną decyzję lokalizacyjną z dnia 31 grudnia 1988 r. zezwalając na objęcie realizacją już I etapu inwestycji terenu rozszerzonego o 4 m w stronę znajdujących się w sąsiedztwie warsztatów naprawy samochodów. Od tej decyzji, wydanej w postępowaniu, w którym właściciele warsztatów nie brali udziału, wniósł sprzeciw Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy W.-W. żądając stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Według Prokuratora brak było podstawy prawnej do wydania decyzji ustalającej lokalizację budowy budynku Banku PKO, gdyż dla tego rodzaju budowy nie jest wymagane ustalenie lokalizacji inwestycji.

Prezydent m. W. po rozpoznaniu sprzeciwu Prokuratora, decyzją z dnia 22

stycznia 1993 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy decyzję Burmistrza Dzielnicy W.-W. z dnia 5 września 1991 r. Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że rozpatrując sprawę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej przez Prokuratora decyzji, Prezydent m. W. ustalił, że wbrew postawionemu zarzutowi zarówno pierwsza decyzja ustalająca lokalizację, jak i korekta tej decyzji w trybie art. 155 k.p.a., odpowiadają wymaganiom wynikającym z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ich lokalizacji. Z kolei skorygowana granica tej inwestycji nie wykroczyła poza obszar I i II etapu realizacji. Sporny teren, tj. pas czterech metrów o powierzchni 290 m² zmniejszył powierzchnię użytkowaną przez zakłady usług mechaniki pojazdowej, lecz decyzje o lokalizacji inwestycji dla tych zakładów miały charakter czasowy i utraciły swą ważność.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł Ferdynand S. - posiadacz warsztatu znajdującego się w sąsiedztwie prowadzonej inwestycji zarzucając, że będąc stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie brał udziału, wobec braku powiadomienia go, w sprawie zakończonej decyzją wydaną w trybie art. 155 k.p.a.

Po rozpatrzeniu tego odwołania Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. decyzją z dnia 30 marca 1993 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym uchyliło zaskarżoną decyzję oraz stwierdziło nieważność decyzji Burmistrza Dzielnicy Gminy W. z dnia 5 września 1991 r.

W uzasadnieniu swej decyzji Kolegium Odwoławcze stwierdziło przede wszystkim wadliwą podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Rozpatrując bowiem sprzeciw Prokuratora od ostatecznej decyzji Prezydent m.st. W. działał jako organ nadzoru w pierwszej instancji (art. 156-160 k.p.a.), a nie jak organ odwoławczy, na co wskazywałoby powołanie się na art. 138 k.p.a. Jeżeli chodzi o ocenę merytoryczną zaskarżonej decyzji, to Kolegium Odwoławcze podzieliło zawarte w tej decyzji ustalenie bezzasadności zarzutu Prokuratora o naruszeniu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Zdaniem Kolegium z przepisu tego wynika, że inwestycje o charakterze usługowym wymagają w każdym przypadku, niezależnie od tego jaki podmiot jest inwestorem, uzyskania decyzji lokalizacyjnej. Decyzja Burmistrza Dzielnicy Gminy W., wbrew ustaleniu jej prawidłowości przez Prezydenta m.st. W., została wydana z rażącym naruszeniem art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu przestrzennym. Zdaniem Kolegium Odwoławczego z decyzji lokalizacyjnej z dnia 31 grudnia 1988 r. wynikało, że użytkownicy warsztatów mechaniczno - samochodowe zostali objęci ochroną gwarantującą im w I etapie inwestycji pozostawienie drogi dojazdowej do ich czasowych warsztatów tak, by mieli czas na ewentualną ich likwidację lub na uregulowanie sprawy w inny sposób. Przesunięcie kolejną decyzją I etapu inwestycji o 4 m pozbawiło użytkowników warsztatów dojazdu i zostały tym samym naruszone ich prawa jako strony poprzez pozbawienie ich udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 155 k.p.a.). Te rażące naruszenia prawa powodują unieważnienie zaskarżonej decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Bank PKO SA zarzucił decyzji Kolegium Odwoławczego przede wszystkim bezpodstawną, z naruszeniem art. art. 16, 7, 77, 12, 80, 75, 10, 11, i 107 § 1 i 3 k.p.a. ustalenie, że korekta lokalizacji inwestycji dokonana w decyzji z dnia 5 września 1991 r. uniemożliwia użytkownikom

dojazd do ich warsztatów. Ustalenie to jest sprzeczne w szczególności z wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie [...]. Według skarżącego decyzja Burmistrza z dnia 5 września 1991 r. zastrzega, jako warunek realizacji projektu inwestycji, zachowanie drogi pożarowej do czasowych warsztatów rzemieślniczych, co odpowiadało ustaleniu w pierwotnej decyzji lokalizacyjnej pozostawienia w I etapie inwestycji: "drogi dojazdowej do czasowych warsztatów". W tej sytuacji Kolegium Odwoławcze, zdaniem skarżącego, bezzasadnie uznało, że naruszony został wobec użytkowników warsztatów przepis art. 43 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto skarżący zarzucił naruszenie art. 155 k.p.a. przez bezpodstawne uznanie, iż rzemieślnicy zajmujący bez tytułu prawnego teren należący do gminy powinni być traktowani w postępowaniu dotyczącym lokalizacji banku jako strona. Wniosek skargi dotyczył uchylenia zaskarżonej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 maja 1994 r. oddalił skargę dzieląc ustalenia Kolegium Odwoławczego w świetle wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, którą to zasadę należało odnieść do stabilizacji praw nabytych decyzją lokalizacyjną inwestycji z dnia 31 grudnia 1988 r. Zdaniem NSA z decyzji tej dla Banku PKO SA wynikało uprawnienie do zajęcia pod inwestycję określonego w tej decyzji pasa gruntu oraz obowiązek po stronie użytkowników nieruchomości sąsiednich znoszenia tego stanu rzeczy, a zwłaszcza zaniechanie korzystania z tego gruntu. Nie można, zdaniem NSA, podzielić zasadności twierdzeń strony skarżącej, że pozostały w wyniku decyzji z dnia 5 września 1991 r. pas gruntu o szerokości około 7 m przy warsztacie Pawła G. może być w dalszym ciągu wykorzystywany jako droga dojazdowa do warsztatów samochodowych. Bez istotnego znaczenia jest przy tym kwestia charakteru uprawnień właścicieli warsztatów do gruntu, wystarczającą przesłanką jest istniejący stan posiadania i kolidująca z tym stanem faktycznym decyzja wydana w trybie art. 155 k.p.a., modyfikująca zakres uprawnień i obowiązków właścicieli warsztatów do określonego w niej pasa gruntu. W konsekwencji, stwierdza NSA, decyzja Burmistrza Dzielnicy Gminy W. z dnia 5 września 1991 r. dotyczyła interesów wielu stron i wobec tego mogła być zmieniona wyłącznie za ich zgodą. Zmiana zatem decyzji bez zgody strony, która na mocy tej decyzji nabyła prawo, stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, który zarzucając rażące naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 155 k.p.a. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz o uchylenie zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości podkreślił przede wszystkim, że sprawa toczyła się w trybie tzw. nadzoru. Skoro za podstawę stwierdzenia nieważności przyjęto rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) to - zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa - należało zbadać nie tylko to, czy naruszenie prawa było oczywiste, ale też czy w jego wyniku powstały skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 1994 r., III ARN 8/94, OSNAPiUS nr 2 z 1994 poz. 20). Tymczasem w sprawie niniejszej wątpliwe jest, czy decyzja Burmistrza z dnia 5 września 1991 r. w ogóle naruszała prawo, a co dopiero w stopniu rażącym. Ponadto Minister Sprawiedliwości wywodził, że stronami postępowania administracyjnego są osoby, których inte-

resów prawnych (a więc nie faktycznych) dotyczy postępowanie (art. 28 k.p.a.). Stąd też stronami w postępowaniu lokalizacyjnym jest właściciel gruntu (tzn. Gmina), inwestor (Bank PKO SA) i ewentualnie osoby, których prawa lub obowiązki mogą być dotknięte wynikiem postępowania. Mogą to być np. właściciele sąsiednich nieruchomości. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony jest pogląd, że "o tym, czy ktoś ma interes prawny przesądzają przepisy prawa materialnego, z których wynikają dla danego podmiotu prawa lub obowiązki pozostające w związku z rozstrzygnięciem wydanym w postępowaniu administracyjnym w konkretnej sprawie" (por. wyrok z dnia 1 lutego 1991 r., IV SA 1341/90, ONSA 1991 z.1 poz. 19). Ferdynand S. nie wykazał, by postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji dotyczyło jego praw lub obowiązków. Nie mógł być zatem stroną tego postępowania. Decyzja lokalizacyjna z 1988 r. nie nakładała na niego żadnych obowiązków, ani też - wbrew temu, co przyjął Sąd - nie przyznała mu żadnych uprawnień. Posiadanie gruntu - i to, jak wynika z akt sprawy wbrew woli jego właściciela - nie jest prawem w szczególności podmiotowym, lecz stanem faktycznym (por. J. Ignatowicz "Ochrona posiadania", WP 1963 r., st. 110). Pogląd Sądu, że posiadacz posiada określone uprawnienia w niniejszym postępowaniu jest więc nie do przyjęcia.

Gdyby nawet podzielić pogląd przyjęty przez Kolegium Odwoławcze i Sąd, co do oczywistego naruszenia prawa, to nie sposób przyjąć, że wywołało ono skutki nie do zaakceptowania. Bank na gruncie stanowiącym własność Gminy Warszawa W., którego jest wieczystym użytkownikiem (dowód: KW [...] b.PBN w W.) wznosił 27 kondygnacyjny budynek (ukończony) ponosząc przy tym znaczne nakłady na infrastrukturę otoczenia. Inwestycję prowadził na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych. Nie można w tej sytuacji uznać, że pierwszeństwo mają nie znajdujące oparcia w prawie do nieruchomości interesy posiadaczy warsztatów, które zostały jedynie czasowo zlokalizowane w sąsiedztwie budynku Banku i do których to warsztatów - co wynika z wyroków oddalających powództwa posesoryjne - mają zapewniony dojazd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w rozpoznawanej sprawie było zbadanie zgodności z prawem zaskarżonej przez Bank PKO SA decyzji Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. z dnia 30 marca 1993 r. Decyzja ta została podjęta przez Kolegium Odwoławcze jako organ drugiej instancji w postępowaniu nadzorczym, wszczętym na skutek sprzeciwu Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy Warszawa-W., w stosunku do ostatecznej decyzji Burmistrza Dzielnicy Gminy W. z dnia 5 września 1991 r., podjętej w trybie art. 155 k.p.a.

Kontrolowana w sprawie decyzja usunęła ze stanu prawnego decyzję ostateczną w ramach nadzwyczajnego trybu weryfikacji takich decyzji ze względu na ustalenie przez organ nadzoru, iż decyzja ostateczna wydana została z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W tym kontekście zastrzeżenia nasuwa powołanie przez Naczelną Sąd Administracyjny zasady trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 k.p.a.) jako wstępnego założenia przemawiającego na rzecz zaskarżonej decyzji. Jeżeli ta zaskarżona decyzja zweryfikowała, w nadzwyczajnym trybie decyzję ostateczną, to ona, a nie decyzja przez nią zweryfikowana, stanowi odstępstwo od zasady trwałości

decyzji ostatecznych. Podstawy tej nadzwyczajnej weryfikacji, co słusznie podniósł Minister Sprawiedliwości, nie powinny być liberalizowane i to właśnie ze względu na przywołaną przez NSA zasadę stabilności porządku prawnego, ukształtowanej decyzją ostateczną.

Przed przedstawieniem oceny pozostałych, zakwestionowanych przez Ministra Sprawiedliwości założeń zaskarżonego wyroku należy stwierdzić, że nie budzi wątpliwości ustalenie organów administrujących obu instancji, iż te zarzuty, które na skutek sprzeciwu Prokuratora Rejonowego, spowodowały wszczęcie postępowania nadzorczego, okazały się całkowicie bezzasadne. Wbrew bowiem zarzutowi Prokuratora decyzja o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji - budowy budynku Banku miała swą nie budzącą wątpliwości podstawę w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99). Tak więc nie te zarzuty, ale dokonana z urzędu i to dopiero przez organ nadzoru drugiej instancji, ocena naruszenia art. 155 w związku z art. 28 k.p.a. spowodowała stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Jest to, należy podkreślić, jedyna podstawa uzasadniająca ewentualną weryfikację przedmiotowej decyzji ostatecznej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Minister Sprawiedliwości zasadnie zarzucił, że Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa W. w decyzji z dnia 30 marca 1993 r. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku przyjęły błędne założenia prawne oceny przedmiotowej decyzji wydanej w trybie art. 155 k.p.a.

Omówienia w tym zakresie wymagają dwa zagadnienia. Jedno dotyczy aspektów formalnoprawnych zastosowania art. 155 k.p.a. a drugie merytorycznych skutków wydanej w tym trybie decyzji. Oba te zagadnienia powinny być bowiem uwzględnione we wnioskach, które muszą stwarzać podstawę do oceny, że nastąpiło kwalifikowane - "rażące naruszenie prawa", o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zgodzić się przy tym trzeba z wyrażonym w rewizji nadzwyczajnej poglądem, że "naruszenie prawa", które nie spowodowałoby negatywnych następstw w zakresie rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty nie ma cech naruszenia rażącego. Chodzi tu bowiem o eliminowanie z porządku prawnego, w nadzwyczajnym trybie, decyzji administracyjnych, które ze względu na szczególne nasilenie wadliwości, nie dają się z tym porządkiem pogodzić, gdyż wywołują skutki nie do pogodzenia z uprawnionymi interesami podmiotów prawa.

Potrzeba uwzględnienia skutków naruszenia prawa przy podejmowaniu oceny co do stopnia tego naruszenia- na ile ono dyskwalifikuje wadliwą decyzję - wyrażnie wynika z regulacji określającej kompetencje sądu administracyjnego w art. 207 § 2 i § 3 k.p.a. Stosownie do tych przepisów wadliwa decyzja podlega uchyleniu, jeżeli naruszenie prawa materialnego miało wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 1), a naruszenie przepisów postępowania (nie wymienionych w art. 145 § 1) miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 207 § 2 pkt 3). Oba te elementy, tj. naruszenie prawa i jego wpływ na wynik sprawy muszą występować i to w stopniu intensywniejszym ażeby sąd administracyjny zamiast zwykłego uchylenia wadliwej decyzji stwierdził jej nieważność z przyczyny określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. ze względu na rażące naruszenie prawa.

Rozpatrywane w sprawie naruszenie art. 155 k.p.a. w decyzji Burmistrza Dzielnicy Gminy W. z dnia 5 września 1991 r. - zdaniem Kolegium Odwoławczego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego - polega na weryfikacji wcześniej wydanej i

ostatecznej już decyzji ustalającej lokalizację przedmiotowej inwestycji, bez udziału i zgody na taką weryfikację właścicieli warsztatów naprawy samochodów znajdujących się w sąsiedztwie tej inwestycji. Kluczowym elementem powyższej oceny, że nastąpiło naruszenie art. 155 k.p.a., jest przyjęcie założenia, że właściciele warsztatów naprawy samochodów byli stronami w świetle rozstrzygnięć zawartych w wyżej wymienionej decyzji ostatecznej ustalającej lokalizację inwestycji w dwóch etapach. Tymczasem jest to założenie, jak słusznie podniósł Minister Sprawiedliwości, co najmniej budzące poważne wątpliwości. Przede wszystkim z ustalonych okoliczności wynika, że na pewno właściciele warsztatów nie brali udziału w postępowaniu administracyjnym, które z wniosku inwestora zostało zakończone przedmiotową decyzją z dnia 31 grudnia 1988 r. ustalającą lokalizację zamierzonej inwestycji. Co więcej, nie zostali w tej decyzji wymienieni, ani też nie została ona im doręczona, a tak przeprowadzone postępowanie nie zostało wznowione z przyczyny, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. W tej sytuacji brak jest podstaw do przyjęcia, że właściciele warsztatów mieli ukształtowany w decyzji z dnia 31 grudnia 1988 r. status strony w rozumieniu art. 155 w zw. z art. 28 k.p.c. Kolegium Odwoławcze i Naczelny Sąd Administracyjny ustaliły inaczej w wyniku budzącej zastrzeżenia wykładni warunków technicznych realizacji inwestycji określonych w kompleksowych wytycznych urbanistycznych, stanowiących załącznik nr 2 powołanej decyzji.

W ramach tych warunków technicznych realizacji inwestycji, wydający decyzję organ administrujący, zobowiązał inwestora do zachowania w I etapie inwestycji istniejącej drogi dojazdowej do położonych w sąsiedztwie warsztatów. Jest to nakaz skierowany do inwestora, a brak jest przekonujących powodów, ażeby z tego nakazu właściciele warsztatów wyprowadzali własne uprawnienia tak, jakby byli stronami tej decyzji i uzyskali na jej podstawie prawo do korzystania z określonego gruntu. Przeciwno dopuszczalności takiej interpretacji przez Naczelny Sąd Administracyjny przemawia zatem nie tylko analiza formalnoprawna omawianej decyzji, w której mowa jest ogólnie o warsztatach, bez jakiegokolwiek ich zindywidualizowania w strukturach określonych w art. 29 k.p.a., ale także analiza treści przedmiotowego nakazu skierowanego do inwestora. Trzeba podkreślić, że w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji nie rozstrzyga się o prawach do gruntu, a przedmiot tego postępowania i jego cele wynikają z potrzeby uzgodnienia planowanej inwestycji z planami przestrzennymi. Stąd też w art. 43 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym stanowi się wprost o tym, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji nie tylko nie stwarza żadnych uprawnień do gruntu, ale i "traci ważność, jeżeli inwestor nie uzyskał prawa do gruntu lub je utracił". Jeżeli przedmiotowa decyzja nie stanowiła podstawy do określenia praw do gruntu dla inwestora, to - wbrew ustaleniu NSA - brak jest racji, ażeby takie uprawnienia mogły być przyznane osobom trzecim, które zresztą w decyzji nie zostały określone. W kontekście przedmiotu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji nie bez znaczenia jest sytuacja prawna warsztatów, o których mowa w rozstrzygnięciu o warunkach technicznych realizacji inwestycji. Jeżeli właściciele tych warsztatów nie dysponowali tytułami prawnymi do gruntów, na których te warsztaty tylko na określony czas zostały urządzone, to ich interes prawny związany z zakresem planowanej w sąsiedztwie inwestycji ogranicza się do zapewnienia im dostępu do tych warsztatów w zakresie w jakim one faktycznie funkcjonują.

Sąd Najwyższy podziela stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że w konkretnych

okolicznościach sprawy punkt ciężkości oceny co do zgodności decyzji Burmistrza Dzielnicy Gminy W. z dnia 5 września 1991 r. z art. 155 k.p.a. i art. 43 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym leżał nie w tym, że w postępowaniu poprzedzającym tę decyzję nie wzięli udziału właściciele warsztatów, ale w tym na ile dokonana tą decyzją zmiana zakresu warunków technicznych inwestycji zachowała zasadę ustalonej poprzednio lokalizacji inwestycji polegającą na czasowym zabezpieczeniu drogi dojazdowej do warsztatów. W tym ostatnim zakresie należy uznać, że dopuszczalność zmiany linii rozgraniczających teren inwestycji oraz warunki techniczne realizacji inwestycji (art. 43 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o planowaniu przestrzennym) była limitowana przesłankami zmiany decyzji, o których jest mowa w art. 155 k.p.a., tj. zgody inwestora jako strony decyzji oraz interesem społecznym i słusznym interesem strony, które należało określić z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia dostępu do istniejących warsztatów. Nie ma więc racji Naczelny Sąd Administracyjny, który pominął twierdzenia faktyczne i zarzuty skarżącego Banku PKO SA wskazujące na to, że dokonana zmiana w trybie art. 155 k.p.a. decyzji o ustaleniu inwestycji, z jednej strony była uzasadniona potrzebami rozbudowy budynku Banku, a z drugiej nie pozbawiła możliwości faktycznego dalszego funkcjonowania warsztatów naprawy samochodów, zapewniając w dalszym ciągu odpowiedni do nich dostęp. Na zasadność tych twierdzeń strony skarżącej wskazuje wynik postępowania sądowego w sprawie z powództwa Ferdynanda S. o ochronę naruszonego posiadania, polegający na oddaleniu tego powództwa. Ponadto istotne jest, że inwestor zrealizował inwestycję po uzyskaniu praw do terenu dla tej inwestycji przewidzianego w decyzjach o ustaleniu jej lokalizacji, natomiast właściciele warsztatów samochodowych, jak twierdzi skarżący, utracili uprawnienia do dalszego korzystania z terenu przez nich zajętego.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że stwierdzona nieważność wydanej w trybie art. 155 k.p.a. decyzji z dnia 5 września 1991 r., wynikała z przyjęcia błędnych przesłanek zastosowania przepisów art. 43 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym i art. 155 k.p.a. w związku z art. 38 k.p.a., co doprowadziło do błędnej oceny, iż powołana decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wobec zasadności zarzutów i wniosku rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 422 § 1 k.p.c.

=====