

Wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r.
III RN 12/97

Podmiot prawny dysponujący prawem do gruntu oraz ważną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 46 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm. oraz art. 32 ust. 4 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), który wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę, korzysta ze wzmocnionej ochrony swoich praw, od chwili wydania przez organ pierwszej instancji decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja (art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 38 ust. 1 prawa budowlanego), która stanowiła podstawę wydanego pozwolenia na budowę, w dalszym toku tego postępowania nie wygasa w razie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Wzmocniona ochrona prawna uzasadniona jest w takim wypadku nie tylko ze względu na ochronę własności, ale wynika także z potrzeby stworzenia gwarancji ochrony pewności prawa i zaufania obywateli do działań Państwa i administracji publicznej.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 1997 r. sprawy ze skargi Hodowli Buraka Pastewnego w K. na decyzję Wojewody K. z dnia 7 kwietnia 1995 r. [...] w przedmiocie zatwierdzenia planu realizacyjnego i pozwolenia na budowę, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 29 sierpnia 1996 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Prezydent Miasta K. decyzją z dnia 23 lipca 1990 r. ustalił lokalizację inwestycji Spółdzielni Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ w K. w odniesieniu do II etapu budowy osiedla domów jednorodzinnych w K.-W. wraz z oczyszczalnią ścieków w rejonie ulic: D., Z.W. i G., uznając że jest ona zgodna z obowiązującym w chwili podejmowania decyzji miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu. Decyzja ta utrzymana została w mocy przez Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa K., a następnie także wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie oddalona została skarga na tę decyzję złożona przez Hodowlę Buraka Pastewnego Skarbu Państwa w K.

W nawiązaniu do powyższej decyzji lokalizacyjnej, w dniu 28 września 1994 r. Prezydent Miasta K. wydał decyzję, mocą której zatwierdził plan realizacyjny i udzielił pozwolenia na budowę osiedla domów jednorodzinnych w W. wraz z oczyszczalnią

ścieków. Decyzja ta została jednak uchylona przez Wojewodę K. decyzją z dnia 25 listopada 1994 r. i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia Prezydentowi Miasta K. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy Prezydent Miasta K. wydał decyzję z dnia 30 grudnia 1994 r., mocą której ponownie udzielił pozwolenia na realizację zamierzonej budowy.

W dniu następnym po wydaniu przez Prezydenta Miasta K. wspomnianej decyzji, tzn. dnia 31 grudnia 1994 r., weszła w życie uchwała nr 58 Rady Miasta K. z dnia 16 listopada 1994 r. (ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa K. Nr 24 z dnia 16 grudnia 1994 r., s.267) w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego. W wyniku tej zmiany teren przeznaczony na realizację inwestycji, której dotyczyło wspomniane pozwolenie wydane przez Prezydenta Miasta K., określony został w planie jako ?obszar rolny RP bez prawa zabudowy@. Powołując się na tę zmianę Hodowla Buraka Pastewnego Skarbu Państwa wniosła odwołanie od wymienionej wyżej decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia 30 grudnia 1994 r. o pozwoleniu na budowę. W wyniku tego odwołania Wojewoda K. wydał decyzję z dnia 7 kwietnia 1995 r., którą utrzymał w mocy wspomnianą decyzję Prezydenta Miasta K., biorąc pod uwagę, że w aktach sprawy znajdują się dokumenty, z których wynika, że inwestor jako wieczysty użytkownik miał uprawnienia do dysponowania terenem; podkreślając w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia, że skoro w dacie wydania przez organ pierwszej instancji pozwolenia na budowę była ona zgodna z planem zagospodarowania przestrzennego, to późniejsza zmiana tego planu nie ma znaczenia w sprawie.

W dniu 4 maja 1995 r. Hodowla Buraka Pastewnego Skarbu Państwa, działając w imieniu i na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, złożyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie skargę na wspomnianą decyzję Wojewody K., zarzucając w niej: naruszenie przepisów KPA oraz art. 61 i art. 62 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (Dz. U. Nr 29, poz. 154), art. 19 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127), art. 5, art. 7 i art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 35 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także art. 46 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym i art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415). Ponadto w skardze i w kolejnych pismach procesowych strona skarżąca zarzuciła także, że Gmina K. nie oddała skutecznie inwestorowi terenu objętego lokalizacją, a w związku z tym inwestor nie posiadał uprawnienia do dysponowania tym terenem w chwili ubiegania się o pozwolenie na budowę. W odpowiedzi na skargę zarówno Wojewoda K. w piśmie z dnia 14 czerwca 1995 r., jak i występująca w charakterze uczestnika postępowania Spółdzielnia Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ (w piśmie złożonym w Sądzie w dniu 26 sierpnia 1996 r.) wnieśli o oddalenie skargi.

Podejmując rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w chwili wydawania zaskarżonej decyzji spełnione były wymagane prawem, a w szczególności określone przepisami art. 20 oraz art. 28 i art. 31 prawa budowlanego z dnia 24 października 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) oraz § 12, § 19 i § 21 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia

20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48 ze zm.), warunki niezbędne do zatwierdzenia planu realizacyjnego oraz udzielenia inwestorowi pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w szczególności, że w chwili udzielenia pozwolenia na budowę obowiązywała ostateczna i prawomocna zarazem decyzja o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji, która nie może być skutecznie kwestionowana, aż do chwili prawomocnego stwierdzenia jej nieważności albo jej wygaśnięcia w wyniku wydania nowej decyzji. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny ustalił, że inwestor dysponował stosownym stwierdzeniem prawa do terenu. Prawo do terenu inwestor uzyskał w dacie złożenia do Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego dla Miasta K.-P. wniosku o wpis stwierdzający ustanowienie aktem notarialnym z dnia 12 marca 1993 r. [...] przez Gminę K. na rzecz inwestora wieczystego użytkowania. Wpisu w księdze wieczystej [...] na rzecz inwestora dokonano w dniu 11 lipca 1995 r. Okoliczności te dowodzą, że ubiegając się o pozwolenia inwestor zachował terminy określone w art. 21 ust. 4 prawa budowlanego z dnia 24 października 1974 r.. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 sierpnia 1996 r. [...], oddalił skargę.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 28 lutego 1997 r. [...] wniósł od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił: po pierwsze - rażące naruszenie prawa przez obrazę przepisów art. 156 § 1 pkt 5 KPA w związku z art. 206 KPA i w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368), a także art. 207 § 3 i 5 KPA w związku z art. 68 wymienionej wyżej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz po drugie - naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł: 1) o uchylenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 29 sierpnia 1996 r. [...]; 2) o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody K. z dnia 7 kwietnia 1995 r. i utrzymanej przez nią w mocy decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia 30 grudnia 1994 r. w przedmiocie pozwolenia na zagospodarowanie terenu i budowę osiedla domów jednorodzinnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi - w obu wypadkach jako decyzji niewykonalnych w dniach ich wydania i których niewykonalność ma charakter trwały oraz 3) o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej zarzucono w szczególności, że w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego uznano za zgodne z prawem decyzje administracyjne, które były dotknięte wadą powodującą ich nieważność, bowiem były niewykonalne w dniach ich wydania i których niewykonalność ma charakter trwały (art. 156 § 1 pkt 5 KPA), co Naczelny Sąd Administracyjny powinien przy orzekaniu wziąć pod uwagę z urzędu. W rewizji nadzwyczajnej powtórzone zostały zarzuty jakie w toku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podnosiła strona skarżąca. Wskazano, że jest rzeczą nieprawdopodobną, ażeby organ I instancji wydając ponownie w dniu 30 grudnia 1994 r. pozwolenie na budowę przedmiotowego osiedla nie wiedział, iż wyraża zgodę na budowę takiego osiedla na terenie, który w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego Miasta K. w wyniku jego zmiany będzie z dniem 31 grudnia 1996 r. prawnie uznany za ?obszar rolny RP bez prawa zabudowy@. Ponadto przy rozpatrywaniu sprawy nie uwzględniono okoliczności, iż decyzja wydana przez organ I instancji w dniu 30 grudnia 1996 r. nie była decyzją ostateczną, a po tym dniu nie mogła być wykonalna ze względu na wchodzący w życie z dniem 31 grudnia 1994 r. zakaz jakiegokolwiek

zabudowy terenu, na którym miałyby być zlokalizowane przedmiotowe osiedle. W rewizji nadzwyczajnej podkreślono, że Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę powyższych okoliczności w sprawie z urzędu (art. 206 KPA), a tym samym dopuścił się obrazy art. 207 § 3 KPA w związku z art. 68 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i przez to rażąco naruszył prawo, a także interes Rzeczypospolitej Polskiej wyrażający się w obowiązku ochrony w szczególności gruntów rolnych stanowiących mienie ogólnonarodowe. W dniu 10 kwietnia 1997 r. pismo popierające zarzuty rewizji nadzwyczajnej złożyła również Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - Oddział Terenowy w W. W piśmie tym podkreśla się w szczególności, że inwestor, czyli Spółdzielnia Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ wystąpiła o pozwolenie na budowę nie zachowując terminu określonego w obowiązującym wówczas stanie prawnym w art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.). W tej sytuacji nie było podstaw dla wydania pozwolenia na budowę, bo decyzja lokalizacyjna z mocy prawa utraciła ważność. Ponadto zarzuciła, że w dniu 7 kwietnia 1995 r., czyli w dacie wydania przez Wojewodę K. ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, które utrzymywała w mocy wydaną w tej samej sprawie decyzję Prezydenta Miasta K. z dnia 30 grudnia 1994 r., obowiązywała już, bo weszła w życie w dniu 31 grudnia 1994 r. zmieniona wersja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu. Biorąc pod uwagę, że z dniem 1 stycznia 1995 r. weszły w życie przepisy art. 66 ust. 2, art. 35 ust. 1 i 2, art. 40 ust. 3 i art. 48 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) oraz art. 7 tej ustawy, który stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym, a także przepisy art. 103 ust. 1, art. 32 ust. 4 i art. 87 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), decyzja wojewody, jako organu drugiej instancji, która narusza wymienione wyżej przepisy, powinna być uznana za nieważną. Pismem z dnia 12 kwietnia 1997 r. odpowiedź na zarzuty podniesione w rewizji nadzwyczajnej przedstawiła także występująca w charakterze uczestnika postępowania - Spółdzielnia Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ z siedzibą w K., wnosząc o oddalenie rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Prezydent Miasta K. decyzją z dnia 30 grudnia 1994 r. zatwierdził plan realizacji oraz przyznał pozwolenie na budowę Spółdzielni Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ w K. W dacie wydania tej decyzji była ona zgodna z obowiązującymi wówczas wymaganiami prawnymi. W szczególności została ona wydana w nawiązaniu do ustaleń wynikających z wydanej wcześniej decyzji lokalizacyjnej Prezydenta Miasta K. z dnia 23 lipca 1990 r., która w wyniku postępowania odwoławczego utrzymana została w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego Województwa K. z dnia 20 listopada 1990 r., a następnie także prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie-Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie z dnia 3 kwietnia 1991 r. [...]; decyzja ta była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ustawowymi dotyczącymi decyzji lokalizacyjnej wydawanej na podstawie art. 43 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99).

Na skutek odwołania wspomniana wyżej decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 30 grudnia 1994 r. utrzymana została w mocy decyzją Wojewody K. z dnia 7 kwietnia 1995 r. W dacie podejmowania decyzji w niniejszej sprawie przez Wojewodę K., jako organ drugiej instancji, obowiązywał stan prawny zasadniczo odmienny w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podejmowania decyzji o pozwoleniu na budowę przez Prezydenta Miasta K., jako organ pierwszej instancji. W szczególności z dniem 31 grudnia 1994 r., tzn. już w dniu następnym po dniu wydania decyzji przez Prezydenta Miasta K., weszła w życie - istotna z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy - zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która polegała między innymi na tym, że w nowej wersji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego teren, na którym zlokalizowana była wspomniana inwestycja, określony został jako ?obszar rolny RP bez prawa zabudowy@. Należy przy tym odnotować, że wspomniana uchwała Rady Miasta K. w sprawie zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęta została na podstawie art. 17 ust. 3 i art. 34 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. w dniu 16 listopada 1994 r. i zgodnie z przepisem art. 32 ust. 2 tej ustawy weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa K., który ukazał się z datą 16 grudnia 1994 r., czyli weszła ona w życie z dniem 31 grudnia 1994 r. Oznacza to, że zarówno w dacie podejmowania przez Radę Miasta K. (16 listopada 1994 r.), jak i w dacie publikacji (16 grudnia 1994 r.), a tym bardziej w dacie wejścia w życie (31 grudnia 1994 r.) wspomnianej uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązywała już ostateczna i prawomocna zarazem decyzja lokalizacyjna, na mocy której Spółdzielnia Budowy Domów Jednorodzinnych ?W.@ w K. nabyła prawa do zagospodarowania działki na cele budowlane (art. 43 ustawy o planowaniu przestrzennym). W świetle obowiązujących wówczas przepisów prawnych sama zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powodowała utraty praw nabytych z ostatecznej i prawomocnej zarazem decyzji administracyjnej, która w chwili jej wydania była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ustawy o planowaniu przestrzennym - *a contrario*). Decyzja ta nie utraciła ważności z przyczyn określonych w art. 43 ust. 3 tej ustawy (bowiem Spółdzielnia Budowy Domów Jednorodzinnych uzyskała prawo do gruntu na podstawie aktu notarialnego sporządzonego w dniu 12 marca 1993 r. i następnie postanowieniem Sądu Rejonowego dla K.-P. z dnia 11 lipca 1995 r. [...], wpisana została na tej podstawie jako użytkownik wieczysty do ksiąg wieczystych oraz przed upływem 3 lat od daty uprawomocnienia się decyzji lokalizacyjnej, tzn. licząc od dnia 3 kwietnia 1991 r., wystąpiła z wnioskiem o pozwolenie na budowę). Decyzja lokalizacyjna, o której mowa, nigdy nie została też uchylona w trybie określonym przepisami art. 155, art. 156 lub art. 161 KPA.

Ponadto z dniem 1 stycznia 1995 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). W myśl nowych przepisów lokalizacji inwestycji dokonuje się w drodze tzw. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39 - art. 50 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Decyzja taka musi być zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16, art. 34 oraz art. 40 ust. 1 tej ustawy). Art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza także zasadę

prawną, w myśl której: ?z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzeczne z ustaleniami planu@. Zasada ta dotyczy jednak wyłącznie planów lub zmian planów uchwalanych już na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tzn. począwszy od dnia 1 stycznia 1995 r.; przesądza o tym *expressis verbis* art. 68 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że przepisów nowej ustawy dotyczących skutków prawnych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, tzn. przed dniem 1 stycznia 1995 r., a więc do dnia 31 grudnia 1994 r. W odniesieniu do rozpoznawanej sprawy oznacza to, że zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, która dokonana została na podstawie przepisów uprzednio obowiązującej ustawy nie wywołuje skutków prawnych, o których mowa w art. 35 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto, zgodnie z zasadami intertemporalnymi wprowadzonymi przez ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tzn. przed dniem 1 stycznia 1995 r.) i nie zakończonych przed tą datą decyzją ostateczną, należy stosować przepisy tej ustawy (art. 66 ust. 1 ustawy). Należy mieć na uwadze, że przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym regulują zasady i tryb wydawania decyzji administracyjnych wyłącznie w sprawach tzw. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39 - art. 50 ustawy), które zastąpiły dawne decyzje lokalizacyjne (art. 36 - art. 46 ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r.). Wynika stąd, że zasada intertemporalna, o której tutaj mowa, dotyczyć może wyłącznie postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie lokalizacji inwestycji, która była wszczęta, ale nie została zakończona decyzją ostateczną pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów prawnych. W kontekście rozpoznawanej sprawy oznacza to, że skoro postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej zakończone zostało decyzją ostateczną i prawomocną przed dniem 1 stycznia 1995 r., to bezprzedmiotowe byłoby w tym wypadku powoływanie się na przepis art. 66 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei w art. 66 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona została zasada intertemporalna, w myśl której: ?Ostateczne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, dla których do dnia wejścia w życie ustawy nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę, traktuje się jak decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu@. O zakresie stosowania wyrażonej w tym przepisie zasady przesądzić musi to: czy użyte w tym wypadku określenie ?nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę@ oznacza, że w nawiązaniu do ostatecznej decyzji lokalizacyjnej nie doszło jeszcze do wydania ?jakiegokolwiek (choćby nieostatecznej) decyzji o pozwoleniu na budowę@, czy też nie doszło jeszcze do wydania ?ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę@. Rozważając tę kwestię należy mieć na uwadze, że już w samej dyspozycji art. 66 ust. 2 ustawy ustawodawca czyni wyraźną dystynkcję, skoro w odniesieniu do decyzji lokalizacyjnych wskazuje tylko na ?ostateczne decyzje@, a w odniesieniu do pozwoleń budowlanych posługuje się już ogólnym określeniem ?decyzja@. Daje to podstawę do twierdzenia, że rozróżnienie takie zostało wprowadzone celowo i w wypadku pozwoleń budowlanych obejmuje zarówno decyzje nieostateczne, jak i decyzje ostateczne. Jest znamienne, że w myśl art. 35 ust. 3 ustawy o zagospodaro-

waniu przestrzennym, który pod tym względem stanowi wyjątek w stosunku do zasady wyrażonej w art. 35 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powoduje z mocy prawa (*ex lege*) wygaśnięcia wydanej uprzednio decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (odpowiadającej dawnej decyzji lokalizacyjnej), jeżeli na podstawie tej decyzji wydano już decyzję o pozwoleniu na budowę. Także i w tym wypadku mowa jest o wydaniu ?decyzji o pozwoleniu na budowę@, a nie o wydaniu ?ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę@, jako o przesłance prawnej gwarantującej skuteczną ochronę praw inwestora.

Tego typu rozwiązanie na gruncie przepisów obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. jest konsekwencją przyjętej przez ustawodawcę koncepcji prawnej, w myśl której sama decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ani nie daje jej adresatowi praw do terenu, ani nie daje mu podstaw do występowania z roszczeniami o zwrot nakładów poniesionych w związku z ubieganiem się o tę decyzję, gdy nie uzyskał on prawa do terenu, ani nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 46 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast w sytuacji, gdy na podstawie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określony podmiot dysponujący prawem do gruntu wystąpi o pozwolenie na budowę, ustalenia wynikające z tej decyzji wiążą organ wydający pozwolenie na budowę (art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 38 ust. 1 prawa budowlanego).

Co więcej wynika stąd, że w świetle obowiązujących przepisów prawnych, podmiot prawny dysponujący ważną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz dysponujący prawem do gruntu (art. 46 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 32 ust. 4 i art. 33 ust. 2 prawa budowlanego), który wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę, od chwili wydania przez organ pierwszej instancji decyzji o pozwoleniu na budowę korzysta ze wzmocnionej ochrony swoich praw, która polega na tym, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 47 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 38 ust. 1 prawa budowlanego), która stanowiła podstawę wydanego pozwolenia na budowę, w dalszym toku tego postępowania, nie ulega wygaśnięciu w razie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 35 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym). Wzmocniona ochrona prawna uzasadniona jest w tym wypadku nie tylko ze względu na ochronę własności, ale wynika także z potrzeby stworzenia gwarancji ochrony pewności prawa i zaufania obywateli do działań Państwa i administracji publicznej. W odniesieniu do rozpoznawanej sprawy wzmocniona ochrona prawna jest uzasadniona tym bardziej, że pozwolenie budowlane wydane zostało w tym wypadku w nawiązaniu do ostatecznej decyzji lokalizacyjnej wydanej na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów prawnych, która w razie spełnienia warunków wynikających z ustawy przyznawała inwestorowi określone uprawnienia (art. 43 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym).

Podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut nieważności utrzymanej w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 1996 r. decyzji administracyjnej Wojewody K. z dnia 7 kwietnia 1995 r. jako niewykonalnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 KPA, w świetle powyższych wywodów okazuje się chybiony. Zarówno w sensie prawnym, jak i faktycznie decyzja ta od chwili jej wydania ma charakter decyzji

wykonalnej. Nawet gdyby przyjąć, że z jakichkolwiek powodów przedstawiona powyżej interpretacja obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych może być dyskusyjna, to i tak nie dawałoby to podstaw dla postawienia zarzutu ?nie-wykonalności@ decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 KPA. Nie ma wątpliwości, że w danym wypadku chodzi o decyzję faktycznie wykonalną. Także w sensie prawnym nie sposób wskazać jednoznacznej podstawy prawnej zakazującej podjęcia działania, o którym mowa w decyzji. Jeżeli bowiem na gruncie obowiązującego porządku prawnego brak jest wyraźnej i jednoznacznej normy prawnej zakazującej jakiegoś zachowania dozwolonego decyzją administracyjną, to tylko z tej przyczyny, że w określonej sytuacji istnieje kontrowersja co do tego czy zachowanie to naruszy czy też nie naruszy obowiązującego porządku prawnego, decyzja zezwalająca na jego podjęcie nie może być kwalifikowana jako ?prawnie niewykonalna@. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej na podstawie którejkolwiek z przyczyn wymienionych w art. 156 § 1 KPA wymaga bezspornego ustalenia, że decyzja taka jest dotknięta jedną z wad określonych w tym przepisie. Natomiast przepisy określające przesłanki prawne uzasadniające stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Stwierdzenie nieważności takiej decyzji administracyjnej stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 KPA), a wszelkie wyjątki od zasad prawnych muszą być interpretowane restryktywnie (wyrok NSA z dnia 7 lipca 1983 r., II SA 581/83).

W tej sytuacji Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² 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 (Dz. U. Nr 43, poz. 189) orzekł jak w sentencji wyroku.

=====