

Wyrok z dnia 12 lutego 1997 r.
III RN 94/96

Jeśli w sprawie występują sprzeczne interesy stron, obowiązkiem organów administracji i sądu jest przeprowadzenie analizy tych interesów i stwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia, jakie to względy (zarówno prawne jak i społeczne) zostały przy podejmowaniu rozstrzygnięcia wzięte pod uwagę, dlaczego pewne argumenty zostały przedłożone nad inne i w jaki sposób interesy strony, dla której rozstrzygnięcie jest negatywne, zostały wzięte pod uwagę.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 12 lutego 1997 r. sprawy ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej "C." w L. i Zespołu Budowy Garaży na Osiedlu [...] Spółdzielni Mieszkaniowej "C." w L. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 29 grudnia 1995 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta L. dotyczącej lokalizacji zespołu nr garaży ekologicznych na terenie osiedla [...] w Lublinie, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 27 czerwca 1996 r. [...]

u c h y ł i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę

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

Prokurator Generalny wniósł w dniu 24 grudnia 1996 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 27 czerwca 1996 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej "C." w Lublinie i Zespołu Budowy Garaży na Osiedlu [...] Spółdzielni Mieszkaniowej "C." w L. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 29 grudnia 1995 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta L. dotyczącej lokalizacji zespołu nr 3 garaży ekologicznych na terenie osiedla [...] w L.

Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie w szczególności art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) w związku z art. 47 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.) wnosząc w konsekwencji o jego uchylenie i oddalenie skargi lub też o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Dyrektor Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Miejskiego w L., działający z upoważnienia Prezydenta Miasta L., decyzją z dnia 25 października 1993 r. ustalił lokalizację zespołu nr 3 garaży ekologicznych na terenie osiedla [...] w L. Kolegium Odwoławcze przy L. Sejmiku Samorządowym decyzją z dnia 6 maja 1994 r. stwierdziło nieważność tej decyzji, uznając że powyższa inwestycja mieści się w pojęciu infrastruktury socjalnej związanej z budownictwem mieszkaniowym i w świetle przepisów ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446) wydanie decyzji lokalizacyjnej w odniesieniu do tej inwestycji pozbawione było podstawy prawnej. Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 1995 r.

[...] w motywach którego podniesiono, że wymieniona ustawa z dnia 4 października 1991 r. ma charakter epizodyczny i regulacja prawna przez nią dokonana jest czasowa, decyzja Kolegium Odwoławczego została uchylona. Stwierdzono przy tym, że decyzja ta nie wyjaśniła, czy na osiedlu realizowana jest zabudowa mieszkalna, czy też zabudowa została zakończona przed wejściem w życie ustawy i wówczas jej przepisy nie miałyby zastosowania do przedmiotowych garaży. Z ustaleniami w tym zakresie wiąże się kwestia wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 9 października 1995 r. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowego zespołu garażowego. Stwierdzono, że dla terenu wymienionej inwestycji obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego L. Zespołu Miejskiego, zatwierdzony uchwałą [...] Miejskiej Rady Narodowej w L. z dnia 30 grudnia 1986 r. (Dz. Urz. Woj.L. Nr 2/87, poz. 25). Z tekstu tego planu wynika, że teren, na którym zlokalizowano garaże, przeznaczony jest pod budowę osiedla mieszkaniowego [...]. Garaże i parkingi w osiedlach mieszkaniowych są częścią osiedli jako urządzenia komunikacji wewnętrznej związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców, dlatego lokalizacja garaży na terenie wymienionego osiedla nie jest sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie koliduje ona z innymi obiektami i urządzeniami realizowanymi w ramach osiedla, a do takich obiektów i urządzeń należą między innymi tereny zieleni miejskiej. Według art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.) zieleń miejską stanowią zespoły roślinności znajdujące się na terenach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele wypoczynkowe zdrowotne i estetyczne, w szczególności parki, zieleńce, zieleń na ulicach i placach, zieleń izolacyjna, pracownicze ogrody działkowe. Plan zagospodarowania przestrzennego osiedla [...] nie zawiera zapisu o przeznaczeniu jego terenów pod zieleń miejską i przez to nie jest możliwe określenie terenów zieleni oraz stwierdzenie, czy kolidują z nimi projektowane inwestycje. Nie przesądza to, że takich terenów w ramach osiedla nie ma. Przedsięwzięcie inwestycyjne związane z realizacją osiedla mieszkaniowego obejmuje swoim zakresem inwestycję podstawową (budynki mieszkalne) oraz inwestycje towarzyszące. W związku z tym w pojęciu "osiedle mieszkaniowe" określonym w planie zagospodarowania przestrzennego mieszczą się również "tereny zieleni". O usytuowaniu tych terenów w ramach osiedla mieszkaniowego rozstrzygnął plan realizacyjny. Część graficzna tego planu zawiera układ zieleni wysokiej i niskiej. Ponieważ dokument taki nie został w sprawie przedłożony, nie można było ustalić, czy lokalizacja przedmiotowych garaży nastąpiła na terenach zieleni. W związku z tym nie było podstaw do przyjęcia, że decyzja lokalizacyjna jest niezgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i przez to jest nieważna.

W wyniku wystąpienia mieszkańców osiedla [...] z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze ustaliło, że dla osiedla tego sporządzony został plan realizacyjny, zatwierdzony decyzjami Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w L. z dnia 14 maja 1974 r. [...] i z dnia 30 października 1974 r. [...]. Z graficznej części szczegółowego planu realizacyjnego wynika, że w miejscu lokalizacji garaży usytuowany jest teren zieleni skarpowej o powierzchni 5780 m², która została zrealizowana przed rozpoczęciem budowy garaży. Fakt zrealizowania zgodnie z wymienionym planem osiedla zieleni skarpowej na tym osiedlu, czyni niemożliwym zlokalizowanie w tym samym miejscu innej inwestycji. W tej sytuacji Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 29 grudnia 1995 r. [...] uchyliło własną decyzję z dnia 9 października 1995 r. [...] odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta L. z dnia 25 października 1993 r. w przedmiocie ustalenia lokalizacji zespołu nr 3 garaży na terenie osiedla [...] i stwierdziło nieważność tej decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny - uwzględniając tylko skargę Spółdzielni Mieszkaniowej "C." w L. (Zespół Budowy Garaży nie posiada legitymacji do wniesienia skargi) - kwestionowanym wyrokiem uchylił decyzję Kolegium Odwoławczego z dnia 29 grudnia 1995 r., przyjmując, że w czasie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowych garaży dla dzielnicy "C." w L. nie było obowiązującego szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż uchwała Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w L. z dnia 26 stycznia 1972 r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu szczegółowego dzielnicy mieszkaniowej "C." w zakresie realizacji pierwszego etapu obejmującego obszar jednostek A.B.C oraz akceptacji zasad planu w granicach opracowania projektu (Dz. Urz. Woj. Rady Narodowej w L. Nr 6, poz. 81) nie została zamieszczona w uchwale [...] Rady Miasta L. z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie miasta L. (Dz. Urz. Woj. L. z 1991 r., Nr 1, poz. 2). W związku z tym dla tego terenu w czasie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji garaży obowiązujący był plan ogólny zagospodarowania przestrzennego L. Zespołu Miejskiego zatwierdzony wspomnianą już wyżej uchwałą [...] Miejskiej Rady Narodowej w L. z dnia 30 grudnia 1986 r., wykazaną w powołanej uchwale Rady Miasta L. z dnia 6 grudnia 1990 r. Nie ma natomiast oparcia w przepisach prawnych stanowisko zajęte przez Kolegium Odwoławcze w decyzji z dnia 29 grudnia 1995 r., iż przeznaczenie terenu o powierzchni 5780 m² pod zieleni skarpową i wykonanie tego zadania inwestycyjnego zgodne z wymienionymi już poprzednio decyzjami Urzędu Miejskiego w L. z dnia 14 maja i 30 października 1974 r. powoduje nieważność decyzji o lokalizacji garaży w świetle art. 46 ustawy o planowaniu przestrzennym. Przepisy ustaw o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r., jak też z dnia 7 lipca 1994 r. nie zawierają zakazu wydania nowych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji (obecnie - o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), jeśli na terenach objętych zabudową "została zrealizowana jakaś inwestycja wcześniejsza". Skoro zatem decyzja zatwierdzająca plan realizacyjny nie jest równoznaczna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonym już po wykonaniu tej decyzji, jak to ma miejsce w sprawie niniejszej, a zapisy tego planu nie zawierają zakazu wznoszenia na terenie nim objętym nowych obiektów budowlanych o charakterze infrastruktury istniejącego osiedla mieszkaniowego, brak jest - zdaniem Sądu - przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowych garaży ekologicznych.

Rewidujący stwierdza, iż tego rodzaju stanowisko Sądu jest nie do przyjęcia.

Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w L. wymienioną wyżej uchwałą z dnia 26 stycznia 1972 r. [...] podjętą na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 7, poz. 47), zatwierdziło miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego dzielnicy mieszkaniowej "C." w L. w zakresie realizacji pierwszego etapu obejmującego obszar A,B,C oraz dokonało akceptacji zasad planu w granicach opracowania projektu. Na podstawie art. 37 ust. 1 tej ustawy opracowano plan realizacyjny osiedla [...] jako część projektu inwestycji budowlanej. Jest faktem, że powołana uchwała Prezydium MRN nie została zamieszczona w wykazie aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie miasta L., ustalonym uchwałą [...] Rady Miasta L. z dnia 6 grudnia 1990 r., ale nie oznacza to, że miejscowy plan szczegółowy dzielnicy "C." stracił swą aktualność i tym samym straciła moc obowiązującą podstawa prawna dla planu realizacyjnego.

Według treści art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99) plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone stosownie do przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975 r., Nr 11, poz. 67 i Nr 16, poz. 91) są planami zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu niniejszej ustawy. Skoro zatem późniejsza ustawa o planowaniu przestrzennym uznaje za aktualny plan zagospodarowania

przestrzennego sporządzony w oparciu o ustawę o planowaniu przestrzennym z 1961 r., przy rozpoznaniu niniejszej sprawy niezbędne jest zatem dokonanie oceny zgodności z prawem decyzji o lokalizacji garaży również w oparciu o plany realizacyjne zatwierdzone wymienionymi wyżej decyzjami Urzędu Miejskiego w L. z dnia 14 maja i 30 października 1974 r. Z części graficznej szczegółowego planu realizacyjnego wynika, że w miejscu lokalizacji garaży zlokalizowany jest teren zieleni skarpowej o powierzchni 5780 m² i inwestycja ta zrealizowana została przed rozpoczęciem budowy garaży. W tej sytuacji faktycznej i prawnej nie znajduje uzasadnienia lokalizowanie w tym samym miejscu innej inwestycji.

Rewidujący stwierdza ponadto, że w rozpatrywanym przypadku nie można uznać, iż w sprawie tej wiąże Sąd i organ orzekający ocena prawna wyrażona w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 1995 r., [...] - stosownie do art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - skoro wyrok ten zawierał jedynie ocenę wydania decyzji z formalnego punktu widzenia, a nie ocenę merytoryczną zgodności decyzji z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte są przekonujące. Przede wszystkim zarzut naruszenia przepisu art. 47 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym należy uznać za trafny. Zgodnie z tym przepisem plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone stosownie do przepisów ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym są planami zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu tej pierwszej ustawy. Skoro zatem Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w L. uchwałą z dnia 26 stycznia 1972 r. [...] zatwierdziło miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dzielnicy mieszkaniowej "C." w L., to plan ten stanowił podstawę prawną podejmowania decyzji w sprawie zagospodarowania tego obszaru, w tym decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego tego osiedla, także po wejściu w życie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

Okoliczność, że powyższy plan nie został zamieszczony w uchwale [...] Rady Miasta L. z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie miasta L. (Dz. Urz. Woj. L. z 1991 r., Nr 1, poz. 2), nie pozbawia mocy obowiązującej tego planu szczegółowego i nie uzasadnia wniosku, że podstawą prawną decyzji o ustaleniu lokalizacji zespołu garaży mógł być ogólny plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w dniu 30 grudnia 1986 r. przez Miejską Radę Narodową w L. Przepis art. 31 ust. 4 ustawy wprowadzającej przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach, o których mowa w ust. 1 tej ustawy, tracą moc z dniem ogłoszenia tych wykazów, również nie może służyć jako przekonujący argument. Należy bowiem przyjąć, że niezamieszczenie w tym wykazie planu zagospodarowania przestrzennego nie pozbawia go mocy obowiązującej. Utrata mocy obowiązującej planu mogłaby nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawą o planowaniu przestrzennym z 1984 r., która obowiązywała w dacie ustalenia wykazu przez Radę Miejską w L.

Należy równocześnie stwierdzić, iż przebieg postępowania w niniejszej sprawie nie jest wolny od wad. Szczególnie bowiem w sytuacjach, gdy w sprawie występują sporne interesy stron (w tym przypadku: z jednej strony właścicieli samochodów, dążących do wybudowania w konkretnym miejscu zespołu garaży, a z drugiej - zorganizowanych w komitet społeczny przeciwników tej budowy, powołujących się na okoliczność, iż plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje w tymże miejscu zazielenione tereny rekreacyjne), zadaniem zarówno organów administracji jak i sądu jest przeprowadzenie

wszechstronnej analizy argumentów obu stron, ich przedyskutowanie z udziałem zainteresowanych osób i podjęcie decyzji, w której uzasadnieniu wyraźnie będzie stwierdzone, jakie względy wzięte pod uwagę zostały przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, dlaczego pewne argumenty zostały przedłożone nad inne i w jaki sposób zagwarantowano to, by interesy strony, dla której decyzja będzie negatywna, zostały w możliwie największym stopniu zabezpieczone. Trzeba przy tym pamiętać, że zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93) jeśli przy rozstrzyganiu sprawy pojawia się możliwość różnej co do meritum wykładni konkretnych przepisów, należy zawsze dążyć do przyjęcia takiej wykładni, jaka jest zgodna z Konstytucją (w tym przypadku można by wprost wskazać na konstytucyjną zasadę ochrony środowiska).

W tej sytuacji Sąd Najwyższy, biorąc pod uwagę wszelkie powyższe okoliczności, orzekł jak w sentencji.

=====

N o t k a

Wyrok sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1993 r., III RN 33/93 został opublikowany w PiP 1994 nr 9 s. 111.

=====