

17.

**Wyrok z dnia 20 stycznia 1994 r.**

**III ARN 5/94**

**Zgodnie z 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), obowiązek wydania decyzji o lokalizacji obejmuje inwestycje produkcyjne z wyłączeniem zabudowy zagrodowej oraz wszystkie inwestycje usługowe i handlowe, realizowane przez osoby fizyczne.**

Przewodniczący: SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Krzysztof Kolasiński, Janusz Łętowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Maria Tyszel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy z udziałem prokuratora Janiny Antosiewicz po rozpoznaniu w dniu 20 stycznia 1994 r. sprawy ze skargi Włodzimierza S. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym województwa b. z dnia 6 marca 1992 r. [...] i z dnia 1 grudnia 1992 r. [...] w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji pawilonu usługowo-handlowego w rejonie skrzyżowania ulic ...w O. na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 12 sierpnia 1992 r. i 15 lipca 1993 r. [...].

u c h y l i ł zaskarżone wyroki i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

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

Decyzją z dnia 8 stycznia 1992 r. Prezydent Miasta O. odmówił, wnioskowi Włodzimierza S., ustalenia lokalizacji zespołu pawilonów handlowo-usługowych w rejonie skrzyżowania ulic: Konarskiego i Legionów w O., na działkach [...] ponieważ teren ten jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczony pod urządzenia komunikacyjne (stacje obsługi "Polmozbyt" z parkingiem). Decyzja została oparta na art. 46 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.).

W odwołaniu od tej decyzji wnioskodawca podniósł, że w tej samej sprawie

lokalizacyjnej Wiceprezydent Miasta postanowieniem z 3 grudnia 1990 r. zawiesił postępowanie nie ze względu na niezgodność lokalizacji z planem przestrzennego zagospodarowania lecz w przewidywaniu wydania nowej ustawy o gospodarce gruntami. Podniósł również, że działki, o które chodzi, nie zostały wykorzystane na cel określony w planie zagospodarowania oraz, że zaprojektowane przez niego pawilony są zgodne z założeniami planistycznymi.

Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym województwa b. decyzją z dnia 6 marca 1992 r. utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji z uzasadnieniem, że jest ono zgodne z aktualnym planem zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonym uchwałą Miejskiej Rady Narodowej z dnia 27 kwietnia 1990 r. opublikowaną w "Dzienniku Urzędowym" województwa bielskiego, [...] z dnia 29 czerwca 1990 r.

Wnioskodawca w skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucił, że Kolegium Odwoławcze nie rozstrzygnęło jeszcze jego zażalenia na decyzję organu I instancji z dnia 3 grudnia 1990 r. o zawieszeniu postępowania w sprawie lokalizacji oraz powtórzył zarzuty zawarte w odwołaniu od decyzji z dnia 8 stycznia 1992 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach wyrokiem z dnia 12 sierpnia 1992 r. w sprawie [...] uchylił zaskarżoną decyzją Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym województwa b. z dnia 6 marca 1992 r. [...] i utrzymaną nią w mocy decyzję prezydenta Miasta O. z dnia 8 stycznia 1992 r. [...]. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wyraził pogląd, że inwestycja realizowana przez osobę fizyczną musi być poprzedzona decyzją lokalizacyjną, jeżeli jest to inwestycja produkcyjna, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, usługowej i handlowej. Skoro więc pawilony, które wnioskodawca zamierza wykonać, mają służyć celom handlowo-usługowym, decyzja lokalizacyjna jest zbędna. Dlatego też- zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - należało wyjaśnić, czy pismo skarżącego z dnia 20 października 1990 r. mogłoby otrzymać - z jego woli - charakter wniosku o zatwierdzeniu planu realizacyjnego.

W dniu 21 października 1992 r. została wydana - z upoważnienia Prezydenta Miasta ponowna odmowa wydania decyzji lokalizacyjnej na budowę pawilonu handlowo-usługowego o jaką wniósł wnioskodawca we wskazaniu lokalizacyjnym z dnia 23 sierpnia 1990 r. Decyzja ta została utrzymana w mocy ostateczną decyzją sejmiku Samorządowego województwa b. z dnia 1 grudnia 1992 r. [...]. Rozpatrujący sprawę, wskutek skargi wnioskodawcy, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach, wyrokiem z dnia 15 lipca 1993 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd orzekający wskazał, że z uzasadnienia decyzji organu I instancji ponownie rozstrzygającego sprawę

wynika, że uznał on, iż pogląd Sądu Administracyjnego "oparty został na niewłaściwej interpretacji art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym..." i ponownie odmówił wydania decyzji lokalizacyjnej z pominięciem art. 209 k.p.a. Sąd podkreślił również, że skoro wyrok NSA z 12 sierpnia 1992 r. [...] jest prawomocny i nie został wzruszony w trybie przewidzianym przepisami prawa procesowego, to wiąże on zarówno sąd w sprawie, jak i organy administracji państwowej.

Ponadto Sąd zwrócił uwagę, że do chwili wydania ostatecznej decyzji objętej skargą nie zostało rozstrzygnięte zażalenie skarżącego z dnia 11 grudnia 1990 r. na postanowienie wiceprezydenta Miasta z dnia 3 grudnia 1990 r. o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej dla lokalizacji zespołu czterech pawilonów handlowych [...] a, "dopóki tego nie uczyniono nie było możliwe wydanie decyzji rozstrzygającej istotę sprawy". Taka decyzja nie mogła zapaść, jeżeli postanowienie o zawieszeniu było prawomocne a nie podjęto postępowania odrębnym postanowieniem. Przede wszystkim jednak wyjaśnienia wymagała kwestia, czy rzeczywiście zażalenie wnioskodawcy na postanowienie o zawieszeniu postępowania wpłynęło do organu I instancji w terminie, a jeżeli tak, to należało nadać mu bieg celem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej wnosił o uchylenie wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z dnia 12 sierpnia 1992 r. [...] oraz z dnia 15 lipca 1993 r. [...] i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania zarzucając, że zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, w szczególności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozpoznając sprawę Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona i Sąd Najwyższy w pełni podziela przytoczone w jej uzasadnieniu argumenty wskazujące, że zaskarżone wyroki zostały wydane z rażącym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie tej ustawy (Dz. U. Nr 24, poz. 166) poprzez błędną jego interpretację.

Art. 35 ust. 1 (obecnie art. 36) ustawy o planowaniu przestrzennym w brzmieniu Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 stanowił, że: ustaleniu lokalizacji podlegają inwestycje jednostek gospodarki społecznej oraz inwestycje przemysłowe, usługowe i handlowe realizowane przez inne jednostki organizacyjne, a także inwestycje kościołów innych związków wyznaniowych i ich osób prawnych. Ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. wprowadzono w tym przepisie zmianę poprzez nazwanie: inwestycji "przemysłowych" - "produkcyjnymi" oraz dodanie słów: "z wyłączeniem

zabudowy zagrodowej". W jednolitym tekście tej ustawy ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 1989 r., Nr 17, poz. 99, przepis ten oznaczony jako art. 36 ust. 1 otrzymał brzmienie: "Lokalizacja inwestycji jednostki gospodarki uspołecznionej oraz inwestycji produkcyjnej, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, usługowej i handlowej, realizowanej przez inną jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną, a także inwestycji sakralnych i kościelnych, realizowanych przez kościoły lub inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne [...]" Dokonana nowelizacja sprawiła, że brzmienie przepisu jest niejasne. Sąd Najwyższy w pełni podziela analizę treści tego przepisu dokonaną w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej. Prawdopodobnie tej wykładni, że obowiązkiem ustalenia lokalizacji objęte są inwestycje produkcyjne z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, natomiast inwestycje usługowe i handlowe, realizowane m.in. przez osoby fizyczne również wymagają - w myśl omawianego przepisu - ustalenia lokalizacji, potwierdza dosłowne brzmienie zmiany wprowadzonej ustawą z 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 24, poz. 166). Pkt 12 tej ustawy brzmi: "w art. 35 ust. 1 wyraz "przemysłowej" zastępuje się wyrazami "produkcyjnej, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej". Zakończenie wprowadzonej zmiany średnikiem, a więc znakiem interpunkcyjnym służącym do zaznaczenia odrębności członów zdania, oznacza oddzielenie części zdania zakończonej tym znakiem od pozostałych części składających się na wyliczenie. Pominięcie średnika w opublikowanym tekście jednolitym spowodowało trudności interpretacyjne całego przepisu.

Słusznie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lipca 1993 r. sygn. akt SA/Ka 105/93 zwrócił uwagę na to, że w myśl art. 209 k.p.a. ocena wyrażona w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego wiąże w sprawie zarówno ten sąd jak i organ administracji państwowej. Organ administracji państwowej będący stroną w postępowaniu przed sądem administracyjnym był uprawniony do złożenia podania, do organu uprawnionego, o wniesienie rewizji nadzwyczajnej, natomiast zastosowana w niniejszej sprawie praktyka organu I instancji polegająca na zignorowaniu art. 209 k.p.a. i wydaniu decyzji sprzecznej z treścią uzasadnienia prawomocnego wyroku jest bezprawna i niedopuszczalna w państwie prawa.

Sąd Najwyższy podziela również pogląd wyrażony w rewizji nadzwyczajnej, że zaskarżone wyroki naruszają interes Rzeczypospolitej Polskiej wynikający z celów gospodarki terenami i planowania przestrzennego i z mocy powołanych przepisów oraz z mocy art. 211 k.p.a. w związku z art. 421 § 2 i 422 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

=====