

Wyrok z dnia 22 lutego 2001 r.

III RN 203/00

Plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 2001 r. sprawy ze skargi Stowarzyszenia Ekologicznego „E.” w M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 5 sierpnia 1998 r. [...] w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 20 kwietnia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Prezydent Miasta Ś. decyzją z dnia 12 czerwca 1998 r., po ponownym rozpoznaniu sprawy, ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na adaptacji bazy paliw płynnych (uprzednio użytkowanej przez jednostki Armii Radzieckiej) położonej we wschodniej części wyspy Uznam, na obrzeżu kompleksu portowego w południowej części miasta Ś. „na cele składowania paliw płynnych, z ograniczeniem wielkości składowania do obecnych możliwości, z jednoczesną funkcją tych składów jako obsługą w paliwa płynne taboru pływającego w portach Ś. i S. – z wykluczeniem transportu drogą lądową.”

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. decyzją z dnia 5 sierpnia 1998 r. utrzymało w mocy zaskarżoną odwołaniem Stowarzyszenia Ekologicznego „E.” w M. powyższą decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze powołało się na zgodność zamierzonej inwestycji z ustale-

niami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stosownie do przepisu art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązywało właściwy organ do pozytywnego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2000 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Ś. W ocenie Sądu zarzuty podniesione w skardze Stowarzyszenia nie są uzasadnione, bowiem zamierzona inwestycja, co do zasady, jest zgodna z planem miejscowym. Sprawa nie została jednak ostatecznie wyjaśniona, gdyż organy obu instancji wbrew obowiązkom wynikającym z art. 7 i 77 § 1 KPA nie wyjaśniły jakie jednostki (tabor) pływają po portach S. i Ś. i jaki rodzaj paliw płynnych eksploatują. Poczynienie tych ustaleń ma, zdaniem Sądu, oparcie w przepisach art. 41 ust. 2 pkt 2 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które wymagają określenia rodzaju inwestycji poprzez wymienienie charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz jej funkcji, a ponadto charakterystycznych parametrów technicznych planowanej inwestycji, w związku z odpowiednim zapisem planu, który ma następujące brzmienie: „ogranicza się wielkość składowania paliw płynnych w oparciu o urządzenia po Jednostkach Armii Radzieckiej i Marynarki Wojennej do wielkości obecnych możliwości składowania paliw z funkcją tych składów jako obsługi w portach Ś. i S.”.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 2 pkt 2 i 4 oraz art. 43 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), a także art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wadliwe jest stanowisko Sądu, jakoby organy obu instancji wbrew obowiązkom wynikającym z art. 7 i 77 § 1 KPA nie wyjaśniły jakie jednostki (tabor) pływają po portach S. i Ś. i jaki rodzaj paliw płynnych eksploatują. Wadliwość tego stanowiska wynika po pierwsze – z oczywistej bezzasadności co do konieczności prowadzenia ustaleń o ilości jednostek pływających w portach, po drugie – jakkolwiek zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wprowadza ograniczeń związanych z „rodzajem”

paliw płynnych, które mają być składowane w stacji paliw. Z zestawienia postanowień planu miejscowego z treścią decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że wielkości składowania paliw zostały jednoznacznie określone i nie zachodzi potrzeba poszukiwania innych danych, które miałyby doprowadzić do ustalenia powołanej wielkości składowanych paliw. Poza tym uszła uwadze Sądu niezwykle istotna okoliczność, że zamierzona inwestycja łącznie z wielkością składowania paliw płynnych była przedmiotem wszystkich niezbędnych uzgodnień, w tym z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Urzędem Morskim w S. Skoro tak, to – zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji nie można postawić zarzutu niewyjaśnienia, jakie jednostki (tabor) pływają po portach S. i Ś. i jaki rodzaj paliw płynnych eksploatują. Co więcej, w decyzji ustalającej warunki zagospodarowania terenu nie sposób inaczej określić wielkości składowania paliw płynnych niż to uczyniły organy obydwu instancji.

Sąd naruszył przepis art. 43 ustawy, bowiem stwierdzając zgodność, "co do zasady" inwestycji z planem miejscowym był obowiązany uznać, że właściwy organ powinien ustalić warunki zabudowy. Tymczasem Sąd w oderwaniu od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 26 listopada 1997 r. [...] dopatrzył się konieczności dokonania jeszcze dalszych ustaleń i to bez wskazania, jaki miałyby to mieć wpływ na treść decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i co ewentualnie organy miałyby określić w decyzji. Co jednak istotniejsze, Sąd nie dostrzegł, iż w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie podlegają badaniu warunki techniczne jakim powinna odpowiadać inwestycja, zaś decyzja ustalająca warunki zabudowy nie może rozstrzygać o prawach i obowiązkach inwestora.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Trafny jest zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) stanowiącego, że w sprawie o ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzeka się w drodze decyzji na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospo-

darowania przestrzennego. W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjęty jest pogląd, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu są obowiązane badać zgodność zamierzonej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ma charakter prawny aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W związku z tym wymaga rozważenia zagadnienie zakresu i przedmiotu oceny zgodności zamierzonej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozpoznawanej sprawie organy administracji publicznej dokonywały oceny projektowanej inwestycji pod kątem jej zgodności z ustaleniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Ś. z dnia 9 grudnia 1994 r., a mianowicie z ustaleniami dotyczącymi jednostki strukturalnej „K” – „Stan projektowany obejmuje: ... adaptacje na cele składowe obecnych baz paliw płynnych, w tym na składowanie paliwa...” oraz ustaleniami ogólnymi planu (podpunkt e) - „ogranicza się wielkość składowania paliw płynnych w oparciu o urządzenia po JAR i Marynarki Wojennej do wielkości obecnych możliwości składowania paliw z funkcją tych składów jako obsługi w paliwa płynne taboru pływającego po portach Ś. i S. Zwiększenie obrotu możliwe poprzez połączenie rurociągowe z półwyspem W. bazy paliw z urządzeniami załadunkowymi na teren lądowy.” Na podstawie tych ustaleń Prezydent miasta Ś. ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na: „adaptacji istniejącej bazy paliw płynnych (uprzednio użytkowanej przez JAR) położonej we wschodniej części wyspy U. nad cieśniną Ś., na obrzeżu kompleksu portowego w południowej części miasta Ś. [...], na cele składowania paliw płynnych z ograniczeniem wielkości ich składowania, do obecnych możliwości, z jednoczesną funkcją tych składów jako obsługą w paliwa płynne taboru pływającego w portach Ś. i S. – z wykluczeniem transportu drogą lądową.” Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku stwierdził, że „co do zasady, (...) planowana inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.” Stwierdzenie to jest równoznaczne z oceną, że decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest zgodna z przepisami prawa materialnego, jakimi są powołane wyżej ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ś. Trafny jest zatem pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skoro Sąd podzielił stanowisko organów administracji publicznej obydwu instancji i przyjął, że zamierzona

inwestycja jest „co do zasady” zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to konsekwencją tego ustalenia jest uznanie, iż organy administracji publicznej orzekające w sprawie miały wynikający z art. 43 ustawy obowiązek ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W tej sytuacji niezrozumiałe i niekonsekwentne jest stanowisko Sądu, który domaga się od organów administracji publicznej wyjaśnienia, jakie jednostki (tabor) pływają po portach S. i Ś. i jaki rodzaj paliwa płynnego eksploatują, podnosząc, iż brak ustaleń w tym zakresie uniemożliwia kontrolę zgodności zaskarżonej decyzji z „zapisami” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem stwierdzić, że Sąd dokonuje oceny zaskarżonej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś oceny zgodności zamierzonej inwestycji z tymi ustaleniami, co należy do kompetencji właściwych organów administracji publicznej. Skoro zatem Sąd ocenił, że zaskarżona decyzja jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to bez popadania w oczywistą sprzeczność nie mógł jednocześnie przyjąć, że brak powyższych ustaleń faktycznych uniemożliwia dokonanie takiej oceny.

Za całkowicie chybiony i dowolny należy uznać pogląd Sądu, że skoro wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinien zawierać określenie charakterystycznych parametrów inwestycji (ogólną charakterystykę inwestycji), to charakterystyka taka powinna zawierać „ planowany obrót ilościowy bazy ze wskazaniem gatunków paliwa, które będą składowane i ilościowych proporcji poszczególnych gatunków paliwa.” Pomijając w tym miejscu zasadniczą wątpliwość, czy Sąd dokonujący oceny legalności decyzji jest uprawniony do formułowania tego rodzaju wskazań odnoszących się w istocie do treści wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla projektowanej inwestycji, należy wskazać, że zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa między innymi rodzaj inwestycji i warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 42 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy). Jak trafnie stwierdził wnoszący rewizję nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego samo zestawienie powołanych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz warunków zabudowy i zagospodarowania określonych w decyzji wskazuje, że wielkości składowania paliw zostały jednoznacznie określone i nie ma potrzeby ustalania tej wielkości, a plan nie

wprowadza ograniczeń związanych z rodzajem paliw płynnych, które mają być składowane w stacji paliw. Skoro zatem decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu określała rodzaj inwestycji (baza paliw) i wymienione wyżej warunki wynikające z ustaleń planu miejscowego, to istniały wystarczające podstawy do sądowej oceny zgodności tej decyzji z planem miejscowym.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie doszedł, że jak trafnie wskazano w rewizji nadzwyczajnej, w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie podlegają badaniu warunki techniczne, jakim powinna odpowiadać inwestycja (np. wyrok NSA z dnia 18 lutego 1997 r., II SA/Wr 1209/96). Z tego względu ustalenie „planowanego obrotu ilościowego bazy ze wskazaniem gatunków paliwa, które będą składowane i ilościowych proporcji poszczególnych gatunków paliwa” nie było konieczne dla ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu inwestycji bazy paliw. Ustalenia te mogą być natomiast doniesłe na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, w tym zwłaszcza na etapie postępowania o udzielenie pozwolenia budowlanego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====