

Michał Kulesza

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 maja 1985 r. D SA 2001-2002

Palestra 34/4-5(388-389), 48-53

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z orzecznictwa
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Glosa

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 maja 1985 r.
II SA 2001–2002/84¹

Teza glosowanego wyroku ma następujące brzmienie:

Spółeczno—gospodarcze przeznaczenie gruntu określone jest częściowo przez ustawy (np. prawo wodne lub prawo górnicze), lecz przede wszystkim w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...) Skoro plan miejscowy ma kształtować prawo własności nieruchomości, musi on być ustanowiony zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym i odpowiadać wymaganiom tej ustawy. (...) Skoro plan miejscowy powołany jako podstawa decyzji administracyjnej nie odpowiada przepisom o planowaniu przestrzennym (...), decyzja wydana na jego podstawie została wydana z naruszeniem prawa (...), które ma istotny wpływ na wynik sprawy.

1. Nie zgadzam się co do zasady z tą częścią uzasadnienia wyroku NSA w omawianej sprawie, w której powiada się, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego po ogłoszeniu o jego ustanowieniu jest prawem miejscowym, obowiązującym wszystkich na danym terenie...”. Sądzę bowiem, że nasze prawo o planowaniu przestrzennym nie upoważnia do przyjęcia takiego stanowiska, przede wszystkim dlatego, iż zawiera prawie wyłącznie przepisy proceduralne. W ujęciu materialnym natomiast zawiera określenia ogólnikowe, o charakterze blankietowym, umożliwiające ustanawianie celów i określanie zadań, ale nie dające *per se* podstaw do tworzenia prawa — norm obowiązujących *erga omnes*. Choć więc plan mógłby (i powinien) zawierać normy prawne, tak jak dzieje się to w innych systemach prawnych, to w naszych warunkach nie w samym planie, ale w administracyjnych ustawach materialnych szukać trzeba norm ustalających podstawy prawne zagospodarowania

przestrzennego. Niezależnie od tego zagadnienia, które wymaga szerszego omówienia,² jest bezsporne, że postanowienia planu wiążą administrację przy wydawaniu decyzji administracyjnych, w takim zakresie w jakim wynika to z obowiązującego prawa. Glosa niniejsza nie dotyczy tej kwestii, lecz samego wyroku, w jego merytorycznym aspekcie.

2. W sprawie chodzi o decyzję w przedmiocie ustalenia miejsca i warunków realizacji osiedla mieszkaniowego, wydaną w 1984 r. Teren o pow. ok. 45 ha, na którym zlokalizowano osiedle, był początkowo (w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 1980 r.) przeznaczony na cele produkcji rolniczej, jednakże w 1982 r. Wojewoda w S. wydał zezwolenie na zmianę przeznaczenia tych gruntów z rolniczego na budowlane, a następnie Naczelnik miasta i gminy w W. dokonał odpowiedniej aktualizacji przeznaczenia grun-

tów w planie miejscowym, ustalając w drodze zarządzenia z 1982 r. zakres odstępstwa od obowiązującej dotychczas wersji planu.

Skargę do NSA wnieśli właściciele gruntów objętych decyzją, kwestionując m.in. zezwolenie Wojewody w S. na zmianę przeznaczenia gruntów z rolniczego na budowlane, i to zarówno od strony merytorycznej, jak i formalnej. Zarzut merytoryczny dotyczył przeklasyfikowania gruntów klasy III do klasy IV i V, co umożliwiło wydanie wzmiankowanego zezwolenia przez organ stopnia wojewódzkiego zamiast przez naczelny organ administracji państwowej; wskazano również, że na terenie miasta W. jest wiele gruntów gorszych i nieużytków nadających się pod zabudowę. Zarzut formalny sprowadzał się do stwierdzenia, że skarżący nie mieli możliwości odwołać się od zezwolenia, które nie zostało im doręczone. Zezwolenie nosi datę 30 czerwca 1982 r.; skarżący są zdania, że *de facto* było ono wydane 1 lipca 1982 r., kiedy już obowiązywała nowa ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tego ostatniego wątku sąd nie podjął, koncentrował się w zasadzie jedynie na zagadnieniu dopuszczalności zmiany przeznaczenia gruntów w drodze odstępstwa od planu miejscowego. Kwestionując możliwość dokonania aktualizacji planu w drodze odstępstwa naruszającego w tak znacznym stopniu pierwotną koncepcję zagospodarowania obszaru, sąd dopatrzył się tym samym pogwałcenia przepisów o planowaniu przestrzennym i na zasadzie art. 207 §1 i §2 pkt 1 k.p.a. uchylił decyzję, o której mowa na wstępie.

3. Stan prawny obowiązujący obecnie w dziedzinie planowania przestrzennego jest odmienny od tego, który miał zastosowanie w głosowanej sprawie. Przepisy obowiązującej obecnie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 35, poz. 185 z późn. zm. — cyt. dalej jako u.p.p.) nie przewidują w ogóle możliwości dokonywania odstępstw od planu przez terenowy organ administracji państwowej, a każda zmiana planu wymaga — po pierwsze — zastosowania pełnego trybu przewidzianego ustawą do sporządzenia i uzgadniania planów danego rodzaju,

po drugie zaś — wymaga zatwierdzenia w formie uchwały właściwej rady narodowej (art. 17 u.p.p.). Jednakże konieczność zajęcia się tą kwestią wynika z tego że — na podstawie art. 48 ust. 1 nowej u.p.p. — plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone stosownie do przepisów poprzednio obowiązujących zachowują swoją moc także i obecnie. Ponieważ bardzo wiele spośród obowiązujących dziś w Polsce planów miejscowych pochodzi sprzed 1984 r. i większość z nich była aktualizowana przed datą wejścia w życie nowej ustawy, właśnie — jak w głosowanej sprawie — w drodze odstępstw dokonywanych przez organy administracji, przeto problem prawny, o którym mowa, jest i długo jeszcze będzie aktualny.

4. Jest niesporne, jak sędze, że przeznaczenie na cele budowlane 45 ha gruntów rolnych stanowi istotne naruszenie pierwotnej koncepcji zagospodarowania obszaru, ustalonej w planie miejscowym, stanowi więc coś więcej niż drobną korektę postanowień planu. Jest jednak równie bezsporne, że stan prawny w dziedzinie planowania przestrzennego obowiązujący w latach 1975–1984 pozwalał na takie właśnie pochopne i woluntarystyczne dysponowanie przestrzenią przez administrację terenową. Przed rokiem 1975 w drodze odstępstw od planu można było dokonywać jedynie zmian nie naruszających podstawowych elementów planu (art. 25 ust. 2 u.p.p. z 1961 r. — Dz.U. Nr 7, poz. 47). Z przepisu tego wynikało rozróżnienie pojęciowe, co jest „zmianną planu” wymagającą uwzględnienia pełnej procedury opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów (które zresztą — przypomnijmy — nie wszystkie były wówczas uchwalane przez rady narodowe), a co jest „odstępstwem”, które bez tych uciążliwości może być dokonane przez organ właściwy do zatwierdzenia planu. Przepis ten jednak został *expressis verbis* uchylony przez art. 17 ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa i o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 16, poz. 91). Właśnie uchylenie przepisu art. 25 ust. 2 u.p.p. z 1961 r.³ otworzyło drogę woluntaryzmowi w gospodarowaniu przestrzenią, czego pokłosiem jest oczywisty dziś bezład w zago-

spodarowaniu przestrzennym, a co dokonało się z błogosławieństwem ówczesnych czynników rządzących⁴. Stan faktyczny i stan prawny w głosowanej sprawie dają wyraźny przykład tamtych mechanizmów i metod zarządzania; już tylko konsekwencją uznaniowych konstrukcji zawartych w ustawie były postanowienia uchwały nr 148 RM z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (M.P. Nr 31, poz. 135).

Skutki tych uregulowań trwają (obowiązują) do dziś. Jak wspomniałem, na mocy art. 48 ust. 1 u.p.p. z 1984 r. plany obowiązujące dotychczas stały się planami w rozumieniu ustawy obecnej, ze wszystkimi ubocznymi skutkami tego faktu prawnego, m.in. w postaci usankcjonowania odstępstw dokonanych przed 1 stycznia 1985 r. po myśli przepisów wtedy obowiązujących.

I to właściwie wszystko w tej sprawie. W świetle podanego stanu prawnego wyrok w głosowanej sprawie wydany został *contra legem* z rażącym naruszeniem prawa, kwalifikującym do wniesienia w sprawie rewizji nadzwyczajnej. Sąd bowiem wdał się w wywody nie znajdujące żadnego oparcia w obowiązujących w latach 1975–1984 przepisach, mających przecież zastosowanie w przedmiotowym postępowaniu⁵. Próbując odpowiedzieć na pytanie, co jest „zmianą”, a co „odstępstwem”, Sąd nawiązał do stanu prawnego sprzed 1975 r., do przepisów obecnie obowiązującej ustawy z 1984 r. o planowaniu przestrzennym i do ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185 z późn. zm., tj. Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183), ale nie wziął pod uwagę, że jeśli rada narodowa upoważniła (w latach 1975–1984) naczelnika do dokonywania odstępstw od planu, bez bliższego określenia ich zakresu, to terenowy organ administracji państwowej uzyskiwał *lege artis* całkowitą niemal swobodę dla swojej „działalności organizatorskiej” w sferze zagospodarowania przestrzennego.

Tak jak Sąd nie rozważał podniesionego przez stronę zarzutu, że wydane przez Wojewodę w S. zezwolenie na zmianę przeznaczenia w planie gruntów z rolniczego na budow-

lane ma wady prawne, tak również z uzasadnienia wyroku nie wynika, by Sąd podjął próbę stwierdzenia, w jakim zakresie rada narodowa w W. upoważniła — w tamtym czasie — swojego naczelnika do dokonywania owych odstępstw od planu. Tymczasem na tym jedynie tle — więc nie w płaszczyźnie „podstawowych” i „drugorzędnych” elementów planu, lecz w odniesieniu do kwestii ewentualnego naruszenia prawa lub ewentualnego przekroczenia kompetencji — rozważania Sądu byłyby uzasadnione i mogłyby w rezultacie zasadnie prowadzić do uchylenia decyzji. Słusznie bowiem stwierdza Sąd w powołanej tezie (*in fine*): „Jeżeli plan miejscowy powołany jako podstawa decyzji administracyjnej nie odpowiada przepisom o planowaniu przestrzennym, decyzja wydana na jego podstawie została wydana z naruszeniem prawa, które ma istotny wpływ na wynik sprawy”.

5. Nadal jednak pozostaje do rozważenia problem ogólny, który usiłował rozwikłać Sąd, i który — jak wspomniałem — jest i będzie jeszcze długo aktualny. Jak mianowicie można dziś zakwestionować decyzje administracyjne wydane na podstawie planów, które powstały dawniej w zgodzie z wówczas obowiązującymi przepisami? Jak zakwestionować decyzje (i ustalenia planów), które w świetle dziś obowiązujących przepisów o planowaniu przestrzennym, o ochronie gruntów, o radach narodowych, a także — sięgając dalej — w świetle postanowień Konstytucji o ochronie rolniczej własności produkcyjnej i in., zawierają rozstrzygnięcia co najmniej wątpliwe pod względem prawnym? Czy godzić się na kontynuację tamtego stanu, który dziś — w zmienionych warunkach prawnych — stoi w sprzeczności z obowiązującymi regulami materialnymi?

Odpowiedź nie może być jednoznaczna. Z jednej strony bowiem mamy wyraźne stanowisko ustawodawcy: art. 48 ust. 1 u.p.p. z 1984 r. utrzymujący *expressis verbis* moc prawną planów dawniejszych, a to zarówno w imię stabilności i ciągłości polityki przestrzennej, jak i z prozaicznego powodu organizacyjnej i kadrowej niemocy służb planistycznych. Z drugiej strony to wyraźne stano-

wisko ustawodawcze może prowadzić do akceptacji stanu rzeczy, w którym dokonujące się zmiany prawa (ustaw materialnych, choć nie tylko) nie obejmują wszystkich obywateli, lecz tylko niektórych, na dość przypadkowej zasadzie daty sporządzenia (nawet nie zatwierdzenia!) planu. Innymi słowy, duża część obszaru kraju wyłączona jest po prostu spod działania prawa nowego, względniejszego.

Dodatkowo zauważyć należy, że plany dawniejsze organizując ład przestrzenny w szerokim zakresie przedmiotowym, jedynie niekiedy i w niektórych tylko fragmentach niosą za sobą negatywne skutki, o których tu mowa. Również i dlatego nie sposób kwestionować co do zasady przepisu art. 48 ust. 1 u.p.p., spełnia on bowiem funkcję ogólniejszą, jako przepis intertemporalny (zazwyczaj stosowany w takim brzmieniu w ustawach planistycznych), zapewniający kontynuację zasad zagospodarowania przestrzennego. Wynika z tego wniosek, że eliminowanie wadliwych (w omawianym tu sensie) rozstrzygnięć następować powinno wybiórczo, w odniesieniu do konkretnie kwestionowanych ustaleń poszczególnych planów zagospodarowania przestrzennego z tamtego dziesięciolecia.

Główną drogą postępowania powinno być tutaj podejmowanie działań na rzecz zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczą podstawę prawną wskazuje tu art. 33 ust. 1–3 u.p.p. z 1984 r. Chodzi o procedurę aktualizacyjną, przewidzianą jako okresowy obowiązek właściwych organów, mogącą więc mieć — na ogólnych zasadach — zastosowanie również wobec planów dotkniętych chorobą odstępstw pochodzących z „minionego okresu”. Wykorzystanie procedury aktualizacyjnej — to jednak przede wszystkim aktywność samych zainteresowanych: właścicieli gruntów, organizacji społeczno-zawodowych rolników i ich samorządu, samorządu mieszkańców, wreszcie rad narodowych i ich komisji. Ta droga jest, w moim przekonaniu, najbardziej prawidłowa; jeśli obywatele i ich organizacje nie wykazują zainteresowania swoimi sprawami, nie powinni mieć pretensji, że dotyczące ich rozstrzygnięcia utrzymują niekorzystny stan rzeczy. Niezależnie od tego istnieje wyrażona w orzecznictwie NSA teza, że plan nie spełniający wymagania aktualno-

ści, nie odpowiada prawu i nie stwarza wystarczającej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Jednakże teza ta nie jest przyjmowana jako zasada; „brak aktualności planu” Sąd rozumie wąsko i przede wszystkim bierze pod uwagę, gdy nie spełnione zostały formalne wymagania ustawowe w tej mierze. Nie świadczy o nieaktualności planu sam fakt długotrwałego nierealizowania jego ustaleń (np. dot. przeznaczenia terenu) czy to, że plan jest „przestarzały” lub „nie odpowiada potrzebom”⁶. Dlatego uchylenie decyzji administracyjnych ze względu na zarzut nieaktualności obowiązującego planu nie może być traktowane jako zasadnicze remedium na „złe” plany.

Natomiast — moim zdaniem — „nieaktualny” jest w sposób oczywisty plan, który nie odpowiada prawu nowemu, korzystniejszemu dla zainteresowanych, wprowadzonemu już po uchwaleniu planu. Pojęcie „aktualności” nie może bowiem być zawężane do zgodności ustaleń planu z aktualnymi tendencjami polityki przestrzennej. „Nieaktualność planu”, o której tu mowa, powinna być więc rozumiana co najmniej w kategoriach zgodności uchwały rady narodowej z zasadniczą linią polityki państwa — zastosowanie zatem mogą też mieć przepisy o nadzorze nad radami narodowymi (art. 144 w związku z art. 141 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego — tj. Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183); nowe prawo na pewno stanowi wyraz zasadniczej linii polityki państwa, nawet, jeśli uznać, że przepis (art. 48 ust. 1 u.p.p.) dozwala w każdym przypadku utrzymanie mocy planów dawnych i staje na przeszkodzie zastosowania kryterium legalności w jego ścisłym, materialnym rozumieniu. Jeżeli zatem plan okazuje się zgodny z wymaganiami prawa obowiązującego w czasie jego uchwalenia, podważyć moc prawną planu na drodze sporno-administracyjnej w dniu dzisiejszym można tylko i jedynie na zasadzie przedstawionej powyżej: stawiając zarzut „nieaktualności planu”, rozumianej tak jak wskazywałem.

6. Jako ostatni problem niniejszej glosy pozostaje sprawa zakresu, w jakim w ogóle sąd administracyjny może badać plan (jego legal-

ność) jako przesłankę wydania decyzji administracyjnej, zarówno co do zgodności planu z przepisami materialnoprawnymi, jak i od strony zgodności z przepisami ustrojowymi (kompetencyjnymi) i przede wszystkim z przepisami proceduralnymi dotyczącymi planowania przestrzennego. Możliwość taką wyklucza co do zasady glosator⁷, stwierdzając, że NSA nie ma prawa przesądzać o wadliwości aktu prawa powszechnie obowiązującego (a za taki uznaje plan miejscowy), lecz powinien wstrzymać się z wyrokiem w konkretnej sprawie do czasu, aż kwestionowany akt normatywny zostanie ewentualnie uchylony (zmieniony) w trybie nadzoru przez właściwy organ władzy czy administracji lub przez Trybunał Konstytucyjny. Innymi słowy, akt normatywny powszechnego obowiązowania, rządu podustawowego, wiąże — według tego poglądu — również i Sąd administracyjny dopóty, dopóki nie zostanie we właściwym trybie wzruszony. Autor zalicza plany przestrzenne do aktów prawa miejscowego, więc i do nich stosuje tę samą zasadę dodając, że po pierwsze Sąd nie jest merytorycznie kompetentny do oceny aktualności planu (gdyż jest to kwestia celowości, a nie legalności, niemożliwa przy tym do rozstrzygnięcia na podstawie akt jednej sprawy o charakterze indywidualnym), po drugie, że ocena legalności i aktualności planu nie jest potrzebna do oceny zgodności z prawem konkretnej decyzji administracyjnej. W razie wątpliwości sąd powinien sygnalizować o tym właściwemu organowi nadzoru, nie wyprowadzając żadnych wniosków z tego faktu na użytek rozpatrywanej sprawy.

Wyrażam poglądu całkowicie odmienny. O „aktualności” wspominałem już poprzednio; tu raz jeszcze przypomnę, że kryterium to wynika wprost z prawa (art. 33 ust. 1–3 u.p.p.). Badanie, czy zostało uwzględnione, jest więc kontrolą zgodności działania administracji z prawem⁸. Szerzej zaś, przedstawione przez glosatora argumenty przypominają dyskusję z czasu przed utworzeniem NSA. Tymczasem Sąd oceniać ma zgodność decyzji z prawem (art. 196 § 1 k.p.a). Sędziego wiąże jedynie ustawa — inaczej niż pracownika administracji. Zgodnie z przyjętymi sądami, NSA nie uchyla aktu wykonawczego (podustawowego),

którego przepis wykazuje, zdaniem Sądu, niezgodność z ustawą, lecz pomija go, sygnalizując wadliwość przepisu odpowiedniemu organowi (art. 214 k.p.a)⁹. Inne ujęcie problemu podważa w ogóle celowość sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych, sprowadzając rolę Sądu do biernego akceptowania normotwórstwa administracyjnego i polityki administracyjnej, a przepisom administracyjnym nadając walor niemal ustawowy. Prawda, że sytuację zmienia nieco powołanie Trybunału Konstytucyjnego, ale tylko w zakresie aktów normatywnych wydawanych przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, bowiem (z niezrozumiałych dla mnie względów) właściwość Trybunału nie obejmuje skarg na akty prawa miejscowego. W sferze poddanej kognicji Trybunału sprawa może być — teoretycznie — dyskutowana, *de lege lata* jednak istnieje nie obowiązek, lecz uprawnienie Prezesa NSA do występowania z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z ustawą czy Konstytucją¹⁰. Poza tym nie uległy żadnej zmianie przepisy określające właściwość NSA i zakres niezawisłości sędziego NSA. Poza zakresem kognicji Trybunału (więc w odniesieniu do prawa miejscowego) nie ma żadnych nowych gwarancji praworządności, a — jak wiadomo — dotychczasowa funkcje nadzorcza Rady Państwa i rad narodowych oraz nadrzędnych organów administracyjnych nie dawała i nie daje zadowalających rezultatów, czego po latach nie trzeba chyba ponownie przywoływać jako argumentu za sądowymi formami ochrony praworządności.

W dziedzinie planowania przestrzennego sytuacja jest oczywiście szczególna. Jeżeli plany miejscowe uznaje się za akty prawne ogólnego obowiązowania, to wywód powyższy ma do nich zastosowanie wprost. Wady planu wynikające z pogwałcenia przepisów proceduralnych planowania przestrzennego czy przepisów o obowiązku okresowej oceny aktualności rzutują w sposób bezpośredni na obowiązwanie planu, na jego „moc” w obrocie prawnym. Tak samo jest w kwestii zgodności postanowień planowych z prawem materialnym. Sąd przecież kontroluje tu nie celowość koncepcji zagospodarowania, lecz legalność działania organu państwowego, od

strony proceduralnej i materialnoprawnej. Jeśli wszystko jest w porządku, niech plan przewiduje nawet wybudowanie jeziora na szczycie wieży ratuszowej. Sąd nie będzie mógł ingerować. A na marginesie — uwaga do wspomnianej wątpliwości glosatora co do „merytorycznej kompetencji” Sądu w tej sprawie: dziwne to prawo, które nie daje się skontrolować przez Sąd.

Jeśli zaś plan miejscowy nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego — jak ja sugeruje — Sąd ma nie tylko prawo, lecz i obowiązek poddać kontroli prawnej sposób, w jaki nadano planowi walor obowiązywania, aktualność jego mocy wiążącej (a nie aktualność koncepcji zagospodarowania, to inna sprawa), wreszcie zgodność konkretnego ustalenia planowego z prawem materialnym obowiązującym w dacie uchwalenia planu. Sąd musi to zrobić, szczególnie, jeśli na takim zarzucie opiera się wniesiona do NSA skarga. Chodzi bowiem o zgodność decyzji z ustawą.

Jest znamienne, że prawo polskie nie przewiduje żadnych specjalnych form kontroli legalności procedury planistycznej i planu jako takiego. Milczy o tym zupełnie ustawa o planowaniu przestrzennym, wprowadzając jedynie nadzór nad projektem planu z punktu wi-

dzenia jego zgodności z polityką przestrzenną państwa, czyli z planami wyższego rzędu (art. 15 i art. 30 ust. 2 u.p.p.; por. też art. 11 ust. 3). Pozostają przepisy nadzorcze z ustawy o radach narodowych, ale jakoś nie było dotąd słyhać o uchyleniu w tym trybie jakiegokolwiek planu przestrzennego czy choćby pojedynczego ustalenia planowego. Tymczasem przed sądem administracyjnym nie jeden raz doszło do przywrócenia prawnej zgodności naruszonej, tak czy inaczej, przez plan, co znalazło wyraz w treści konkretnej decyzji administracyjnej, uchylonej następnie przez NSA. Notabene, brak kontroli prawnej planowania przestrzennego, lub raczej — istnienie jej tylko w postaci pośredniej, właśnie w postępowaniu przed NSA, rodzi wiele problemów całkiem prozaicznych, nakład pracy bowiem i środków, jakich wymaga tocząca się maszyna planistyczna, jest ogromny. Kwestionowanie legalności planu dopiero na etapie z punktu widzenia polityki przestrzennej wykonawczym, na tle konkretnej sprawy administracyjnej, jest często swoistym marnowaniem owych sił i środków, przychodzi za późno. Kwestia ta wykracza już poza temat glosy.

MICHAŁ KULEZA

Przypisy

¹ OSPiKA 1986, z. 6, poz. 133 z glosą S. Jędrzejewskiego, s. 284–288.

² Por. M. Kuleza; Administracyjnoprawne uwarunkowanie polityki przestrzennej, Warszawa 1987, s. 192 i n. oraz cyt. tym literatura przedmiotu.

³ Według jedn. tekstu z 1975 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 120) był to art. 24 ust. 2 u.p.p.

⁴ W tej sprawie patrz choćby: Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza i rekonstrukcja, Wszelchnica PAN, „Osso-lineum” 1984. Por. też L. Biegańska, Z. Bukowska-Mankiewicz: Problemy planowania przestrzennego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1987, s. 43–44.

⁵ Taki sam pogląd w sprawie wyraża S. Jędrzejewski (OSPiKA 1986, z. 6, poz. 133, s. 287) i — co ciekawsze — również tak samo E. Radziśzewski: Plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa decyzji administracyjnych, Lublin 1986, s. 17–18.

⁶ Analiza orzecznictwa NSA w sprawach tego rodzaju — patrz L. Biegańska, Z. Bukowska-Mankiewicz: Problemy planowania..., s. 40–60, gdzie jest również szersze tło instytucjonalne. Por. też przypis 8.

⁷ S. Jędrzejewski: op. cit.

⁸ Tak w wyroku I SA 211/83 (nie publ.) NSA stwierdził, że podstawą decyzji administracyjnej może być wyłącznie plan aktualny. I dalej: „Aktualność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być stwierdzona i udokumentowana przy wydawaniu wszelkich decyzji administracyjnych, w których orzeka się o zgodności projektowanych rozwiązań z ustaleniami z zakresu planowania przestrzennego lub rozstrzyga o problemach urbanistycznych inwestycji. Dotyczy to zarówno planu ogólnego, jak i planu szczegółowego. Tym bardziej aktualność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trzeba stwierdzić w postępowaniu administracyjnym i dać temu udokumentowany wyraz w uzasadnieniu decyzji, gdy uzyskała on moc obowiązującą w okresie poprzednio obowiązującego planu wieloletniego (planu pięcioletniego)”.

⁹ Patrz m.in. II SA 1797/83 z tezą, że wobec niezgodności aktu wykonawczego z ustawą Sąd może odmówić zastosowania takiego aktu w konkretnej sprawie, ograniczając kontrole legalności decyzji do zgodności z ustawą; glosa L. Garlickiego — OSPiKA 1985, z. 5, poz. 103. O niestosowaniu przez sądy przepisu wykonawczego, jeśli jest sprzeczny z ustawą lub wykracza poza ustawowe upoważnienie — patrz uchwała SN (7) z 12 czerwca 1972 r. (III CZP 47/70), OSNCP 1973, z. 12, poz. 2.

¹⁰ Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98).