



Przypadki z praktyki, cz. 30



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Konsekwencje nieważności MPZP

Plan miejscowy to powszechnie obowiązujące prawo. Jeżeli ulegnie ono zmianie bądź zostanie stwierdzona jego nieważność, to podejmowane na jego podstawie decyzje administracyjne nie mogą być automatycznie uznawane za nieważne. Zwracam uwagę na ważny wyrok II OSK 1490/15. Niewątpliwie będzie miał on zastosowanie także do podziałów nieruchomości.

Sprawa miała swój początek w 2003 r., kiedy to starosta udzielił inwestorom X pozwolenia na rozbiórkę budynku oraz na budowę budynku usługowo-mieszkalnego, a następnie w 2008 r. zmienił to pozwolenie. Zmiana polegała na rozdzieleniu dwupoziomowego lokalu użytkowego na dwa oddzielne lokale z likwidacją wewnętrznych schodów łączących te dwa poziomy (...). W 2011 r. wojewoda stwierdził nieważność obu wspomnianych decyzji, przyjmując, że zostały one wydane z rażącym naruszeniem prawa. Po uzupełnieniu przez inwestorów X brakujących dokumentów projektu budowlanego starosta decyzją z lutego 2012 r., powołując się na art. 37 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (DzU z 2017 r., poz. 1332), zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorom pozwolenia na budowę, a częściowo (co do rozbiórki) umorzył postępowanie.

Odwołanie wniósł współwłaściciel sąsiedniej zabudowanej działki (Y). Zarzucił, że w związku z budową na działce inwestora X przebudowano (przedłużono) kominy na jego budynku, a ponadto,

że poddasze sąsiada zostało wybudowane sprzecznie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz warunkami technicznymi. Kwestionował też prawidłowość dokumentacji związanej z udzielonym pozwoleniem na budowę.

W czerwcu 2012 r. wojewoda utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Podał, że prawidłowo zastosowano art. 37 ust. 2 *Prawa budowlanego*. Stanowi on, że rozpoczęcie albo wzniesienie budowy, w razie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, może nastąpić po wydaniu nowej decyzji o pozwoleniu na budowę. Co do dokumentacji uznał, że inwentaryzacja przewodów kominowych sąsiednich budynków w stosunku do planowanego budynku usługowo-mieszkalnego wskazuje na ich zgodność z polską normą PN EN 1443. Co do niezgodności projektowanego poddasza z MPZP ustalił, że według planu z 1999 r. inwestycja znajduje się na terenie posiadającym funkcję mieszkaniowo-usługową oraz że plan ten dopuszcza nadbudowę lub odtworzenie – ze względu na zły stan techniczny –

istniejącej zabudowy do wysokości linii okapu nieprzekraczającej linii okapu istniejącego budynku na działce Y. W kwestii samowoli budowlanej dotyczącej kominów wojewoda „odesłał” skarżącego Y do organów nadzoru budowlanego.

Y w skardze do WSA zarzucił, że realizacja inwestycji narusza jego prawo własności, jest niezgodna z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i narusza przepisy szczególne w zakresie lokalizacji kominów i otworów wentylacyjnych.

Po rozpoznaniu skargi WSA stwierdził nieważność decyzji wojewody z 2012 r. oraz poprzedzającej ją decyzji starosty o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę – jednak z innych powodów, niż zarzucił Y. Okazało się, że w międzyczasie wyrokiem WSA z 30 października 2012 r. utrzymanym w mocy przez NSA wyrokiem z 2 września 2014 r. [sygn. akt II OSK 237/13] została stwierdzona nieważność planu miejscowego stanowiącego podstawę wydania tych decyzji. WSA argumentował, że stwierdzenie

nie nieważności uchwały rady gminy wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*), czyli że należy ją traktować tak, jakby nigdy jej nie było. Wobec tego sąd ten uznał, że weryfikacja zgodności zatwierdzonego projektu budowlanego i udzielonego pozwolenia na budowę z nieważnym planem miejscowym jest niemożliwa. Skutkowało to przyjęciem, że decyzja „budowlana” została wydana przy braku kontroli przez organ architektoniczno-budowlany zgodności inwestycji z obowiązującym na danym terenie porządkiem planistycznym. WSA wskazał przy tym, że w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego organ administracji powinien zażądać od inwestora decyzji o warunkach zabudowy i sprawdzić zgodność planowanej inwestycji z jej postanowieniami.

WSA zwrócił też uwagę, że w sprawie nie ma znaczenia, że wyrok stwierdzający nieważność planu miejscowego stał się prawomocny po dacie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż skutek *ex tunc* nieważności uchwały oznacza, że w dacie orzekania przez organ akt ten nie istniał, a sąd (skoro uzyskał informację o takim stanie prawnym) zobowiązany jest okoliczność tę uwzględnić. Wskazał tu na art. 147 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (*ppsa*; tekst jednolity: DzU z 2016 r., poz. 718 ze zm.). Stanowi on, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały, której nieważność została stwierdzona przez sąd, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym.

Jednocześnie WSA wyjaśnił, że uchwała w sprawie MPZP nie jest decyzją ani orzeczeniem, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 8 kpa, oraz że żaden inny przepis nie wskazuje, że jej unieważnienie jest podstawą do wznowienia postępowania. Uznał zatem, że należy zastosować tryb stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Przywołał uchwałę NSA z 13 listopada 2012 r. [sygn. akt I OPS 2/12] i nie podzielił stanowiska NSA wyrażonego w wyroku z 24 kwietnia 2014 r. [sygn. II OSK 2868/12] i w wyroku z 25 maja 2012 r. [sygn. akt II OSK 400/11].

Niezależnie od tego WSA wskazał, że ponieważ budynek został w istocie w całości wybudowany, postępowanie co do pozwolenia budowlanego winno być umorzone, a zastosowanie winno znaleźć postępowanie naprawcze uregulowane w art. 51 *Prawa budowlanego*.

W skardze kasacyjnej inwestorzy X zarzucili naruszenie:

- art. 147 § 2 *ppsa* w zw. z art. 145 § 1 pkt 2 *ppsa* w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez niezasadne przyjęcie, że sąd administracyjny uprawniony jest do wzruszania decyzji administracyjnych wydanych na podstawie uchwał jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku stwierdzenia nieważności takich uchwał, gdy tymczasem „wzruszenie takich decyzji możliwe jest jedynie w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”,

- art. 145 § 1 pkt 2 *ppsa* w zw. z art. 134 § 1 *ppsa* w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 kpa w zw. z art. 16 § 1 kpa w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez niezasadne uznanie, iż następcze stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie MPZP stanowi przesłankę rażącego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na podstawie tego planu miejscowego,

- art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez niezasadne stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy decyzje te nie były obciążone żadną z wad kwalifikowanych, o których mowa w tym przepisie,

- art. 35 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 ust. 2 *Prawa budowlanego* poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że decyzja o pozwoleniu na budowę wydana na podstawie MPZP, którego nieważność została następnie stwierdzona prawomocnym wyrokiem właściwego sądu, jest decyzją wydaną bez zbadania zgodności projektu budowlanego z ustaleniami tego planu miejscowego.

Uzasadniając skargę kasacyjną, inwestorzy X twierdzili, że art. 147 § 2 *ppsa* nie odsyła do podstawy unieważnienia, lecz do trybu, w jakim ma to nastąpić. Zarzucili więc, że w tej sprawie odpowiedni tryb administracyjny nie został przeprowadzony, a nieważność decyzji została stwierdzona na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 *ppsa* z pominięciem art. 147 § 2 *ppsa* oraz że do przeprowadzenia postępowania, o którym mowa w art. 147 § 2 *ppsa*, właściwy jest organ administracji, a nie sąd administracyjny. Podnieśli też, że skoro ustawodawca nie uregulował trybu stwierdzenia nieważności decyzji, to sąd administracyjny nie był uprawniony do zastąpienia go w tym zakresie. W tym przypadku zakwestionowali zatem możliwość stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Powołując się na zasadę trwałości ostatecznych decyzji, w skardze zakwestionowano też przyjęcie fikcji prawnej polegającej na uznaniu braku istnienia MPZP

w dacie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas gdy w istocie w dacie orzekania plan ten obowiązywał. Zwrócono przy tym uwagę na niepewność obrotu prawnego i na prawa nabyte. Zauważono także, że w ustawie o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (*pizp*) uregulowano sytuację polegającą na zmianie stanu prawnego w następstwie uchwalenia planu miejscowego, dając prymat zasadzie ochrony praw nabytych.

Wreszcie skarżący kasacyjnie twierdzili, że nie sposób mówić o rażącym naruszeniu prawa wówczas, gdy stan prawny nie jest jednoznaczny także w świetle orzecznictwa oraz że powołana przez WSA uchwała NSA z 13 listopada 2012 r. [sygn. akt I OPS 2/12] nie odnosi się do stanu faktycznego występującego w rozpoznawanej sprawie.

Wyrokiem w sprawie **II OSK 1490/15** NSA uwzględnił skargę.

Podał w uzasadnieniu, że art. 147 § 2 *ppsa* ma także charakter materialnoprawny. Wynika bowiem z niego norma prawna stanowiąca, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w art. 147 § 1 *ppsa*, a więc na podstawie aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej lub innego aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej, co do którego sąd administracyjny wydał wyrok stwierdzający jego nieważność lub wyrok stwierdzający, że został on wydany z naruszeniem prawa, podlegają wzruszeniu. Poza tą normą w przepisie tym wskazano także tryb, w którym może nastąpić wzruszenie tych aktów. W obu przypadkach w art. 147 § 2 *ppsa* ustawodawca używa jednakże nieprecyzyjnych sformułowań: „rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych (...) podlegają wzruszeniu” oraz „w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym”. W ocenie NSA jest to spowodowane tym, że na podstawie uchwał i aktów wymienionych w art. 147 § 1 *ppsa* mogą być podejmowane różne rozstrzygnięcia nie tylko z zakresu prawa administracyjnego, ale także o charakterze cywilnoprawnym, i w celu objęcia ich wszystkich zakresem norm zawartych w art. 147 § 2 *ppsa* ustawodawca uznał, że właściwie będzie użycie tak ogólnych i pojemnych sformułowań.

Dalej NSA wskazał, że pojęcie „wzruszenie” jest stosowane w znaczeniu sze-

rokiem obejmującym wszystkie tryby pozbawienia mocy obowiązującej decyzji administracyjnej, a zatem również stwierdzenie nieważności, jak też w znaczeniu wąskim, które wiąże wzruszalność wyłącznie z uchyleniem decyzji w wyniku zastosowania sankcji wzruszalności [B. Adamiak w: Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej, „Państwo i Prawo” nr 9 z 2002 r., s. 22]. Gdy chodzi o ten casus, NSA uznał, że w przypadku art. 147 § 2 *ppsa* należy rozumieć je w znaczeniu wąskim, zwłaszcza że ustawodawca mógł się posłużyć bardziej rozbudowaną wypowiedzią, w której zastrzegłby w takiej sytuacji sankcję nieważności (jak ma to miejsce np. w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP). Skoro jednak w art. 147 § 2 *ppsa* mowa jest ogólnie o wzruszeniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, to w ocenie NSA, w przypadku, gdy chodzi o decyzje administracyjne, należy przez to rozumieć sankcje wzruszalności, a nie nieważności.

W konsekwencji NSA przyjął, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do stwierdzenia na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 *ppsa* nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego powodu, że stwierdzono nieważność planu miejscowego, na podstawie którego tę decyzję wydano. Zgodnie bowiem z tym przepisem sąd administracyjny stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 kpa lub w innych przepisach. Natomiast – jak wynika z przyjętej wykładni art. 147 § 2 *ppsa* – **stwierdzenie nieważności planu miejscowego, na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na budowę, nie jest podstawą stwierdzenia nieważności tej decyzji, lecz jest podstawą jej wzruszenia.** Nie jest to więc przyczyna nieważności określona w art. 156 kpa, jak również w przepisach szczególnych, w tym w art. 147 § 2 *ppsa*. Za taką wykładnią przemawiają także względy związane z koniecznością zagwarantowania podstawowych standardów proceduralnych, w tym dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego w sprawie, której przedmiotem jest wzruszenie decyzji administracyjnej. (...) NSA zwrócił w szczególności uwagę na to, że **obok zasady praworządności funkcjonuje też zasada ochrony praw nabytych.** A skoro decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana w czasie, gdy plan miejscowy był obowiązującym prawem, to jej wzruszenie z tego powodu, że została ona wydana na podstawie planu miejscowego uznanego *ex post* za

nieważny (z mocą *ex tunc*) podważa zasadę zaufania do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie – na poziomie jednostki samorządu terytorialnego – prawa.

Zdaniem NSA wszystkie te aspekty muszą być poddane ocenie nie tylko przez sąd administracyjny, ale także przez organy administracji w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym przy ścisłym stosowaniu art. 147 § 2 *ppsa* w zakresie proceduralnym. Należy więc przyjąć, że skoro ustawodawca w tym przepisie odsyła do trybu określonego w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym, to w przypadku, gdy rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie polega na wydaniu decyzji administracyjnej, i to z zakresu *Prawa budowlanego*, właściwy będzie któryś z trybów uregulowanych w kpa, oczywiście stosowany odpowiednio. Orzeczenie jest prawomocne.

Moim zdaniem

Podzielał stanowisko NSA. Przedstawiam Państwu ten wyrok, bo niewątpliwie będzie on miał zastosowanie także do podziałów nieruchomości. Jest zatem istotny dla geodetów wykonawców, ale nade wszystko dla organów administracji orzekających np. o podziałach oraz o scaleniach i podziałach. Generalnie już sama ustawa z 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (*pizp*; DzU z 2017, poz. 1073) w art. 33 ustanawia zasadę, że utrata mocy obowiązującej planu miejscowego nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu, z zastrzeżeniem art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2. Wygaszeniu podlegają jedynie sprzeczne z przepisami nowego planu decyzje o warunkach zabudowy, ale tylko pod warunkiem, że nie doszło do wydania ostatecznego pozwolenia na budowę (o czym stanowi wprost ww. art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy). Ale gdyby nie było dotąd MPZP (i dlatego zapadłaby decyzja o warunkach zabudowy), to kwestia jej wygaszenia nie mogłaby być utożsamiana z przywołaną wyżej zasadą, że decyzje oparte na przepisach konkretnego planu miejscowego pozostają skuteczne niezależnie od jego zmiany czy też uchwalenia zupełnie nowego planu. Za takim rozwiązaniem przemawia właśnie zasada zaufania do państwa. Dlatego też nie wydaje się słuszne orzecznictwo wskazujące na niemożliwość zagospodarowania zgodnie z planem wydzielonych uprzednio działek budowlanych przykładowo o powierzchni 800 m kw. po tym, jak nowelizacja

planu określa minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1200 m kw. Plan miejscowy to powszechnie obowiązujące przepisy prawa, zatem czynności podejmowane na ich podstawie (w dacie ich obowiązywania) nie mogą być automatycznie negowane po tym, jak przepisy te ulegną zmianie.

Zwracam też uwagę, że mówiący o fakultatywnym elemencie MPZP art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy *pizp* ustanawia podstawę dla określenia minimalnej powierzchni „nowo wydzielonych” (!) działek budowlanych. Ma zatem zastosowanie jedynie przy podziałach mających nastąpić w przyszłości, a więc po wejściu w życie nowego planu. W konsekwencji moim zdaniem nie można przyjąć, że uprzednie wydzielone działki budowlanych o powierzchni 1000 m kw. uniemożliwia wydanie w stosunku do nich pozwolenia na budowę tylko z tego powodu, że aktualnie według MPZP minimalna powierzchnia działki budowlanej to 1200 m kw. Owa minimalna powierzchnia działki budowlanej to wskazówka dla nowych działek, a nie dla działek już istniejących. Generalna zasada z art. 33 ustawy *pizp* – to zasada pełnej skuteczności decyzji zapadłych na podstawie przepisów obowiązujących w dacie ich wydawania.

Oczywiście czym innym jest kwestia zmiany planu (bo ta następuje *ex nunc*, czyli od teraz na przyszłość), a czym innym jest stwierdzenie nieważności planu. Skutek tego ostatniego następuje *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną (od początku), a zatem tak, jakby nigdy go nie było. Zasada trwałości decyzji wydawanych na podstawie przepisów danego planu jest oczywista i – jak wskazałam – wynika wprost z ustawy *pizp*. Nieważność planu od początku, stwierdzona dopiero po wielu latach (jak w opisywanym przypadku), to już co innego. Dlatego dla oceny skutków prawnych stwierdzenia nieważności MPZP w kontekście zapadłych na jego podstawie rozstrzygnięć tak istotny jest opisany wyrok NSA. Zwracam jednak uwagę, że NSA nie przesądził ww. kwestii. Przesądził jedynie, że pozostaje ona domeną organów administracji orzekających w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz że przy ocenie skutków nieważności planu należy mieć na uwadze zarówno zasadę praworządności, jak i zasadę zaufania do organów państwa, a także zasadę trwałości decyzji administracyjnych i stabilizacji obrotu.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK