

Bartosz Rakoczy

ORCID 0000-0002-8790-2407

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

brako@umk.pl

## GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W BIAŁYMSTOKU Z DNIA 2 CZERWCA 2016 R. (SYGN. AKT II SA/BK 112/16)

„Przepisy odrębne, o których mowa w art. 56 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.) to przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zawarte w innych ustawach, w zakresie odnoszącym się do warunków czy zasad zagospodarowania terenu. Nie są to zatem przepisy aktów prawnych, w ogóle niezwiązanych z zagospodarowaniem terenu a regulujących odmienne kwestie, oderwane od problematyki określającej zasady lokalizowania inwestycji. Normy Kodeksu Prawa Kanonicznego są normami niemającymi w ogóle zastosowania w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa publicznego”<sup>1</sup>.

I.

Wprawdzie wyrok, który jest przedmiotem tej glosy, został wydany w 2016 roku, niemniej jednak problem, który analizuję, ciągle pozostaje aktualny. Pozornie problem, którym zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, wydaje się banalnym i dość oczywistym. Sprowadzał się bowiem do oceny, czy Kodeks prawa kanonicznego, a szerzej rzecz ujmując: normy prawa kanonicznego, może być w ogóle traktowany jak źródła prawa polskiego. Jednak problemem naukowo istotnym nie jest tylko kwestia rozważenia, czy normy prawa kanonicznego stanowią źródło prawa polskiego czy też nie, ale godna rozważenia jest kwestia kontekstu, w jakim prawo kanoniczne zostało przywołane.

Od lat toczy się w literaturze dyskusja dotycząca dopuszczalności stosowania przez sądy polskie norm prawa kanonicznego. Dyskusja ta nie tylko koncentruje

<sup>1</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 112/16, LEX nr 2075590.

się na samej dopuszczalności stosowania tych norm, ale również na poszukiwaniu podstawy w systemie prawa polskiego do tego, aby te normy móc stosować.

Wydaje się, że wyrok WSA w Białymstoku, ujmujący to zagadnienie w nieco inny sposób, wpisuje się w trwającą dyskusję i stanowi ważny głos orzecznictwa w odniesieniu do tej problematyki.

Pogląd wyrażony w tezie wyroku należy uznać za trafny i głosa ma charakter aprobujący, aczkolwiek konieczne jest poszerzenie pewnych argumentów, dokonanie nowego ujęcia analizowanej problematyki i wreszcie dostrzeżenie znaczenia tej wypowiedzi w szerszym kontekście jurydycznym.

## II.

Głosowane orzeczenie zapadło na skutek skargi, jaka została wniesiona od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Organ I instancji w decyzji określił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Odwołanie od tej decyzji wnieśli skarżący, których działka sąsiadowała z działką, dla której wydano pozytywną decyzję planistyczną, a którzy następnie złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W odwołaniu podniesiono, iż spowodowane inwestycją uciążliwości obniżą komfort życia i wypoczynku, a co bardziej istotne, podniesiono również, że inwestycja zostanie zlokalizowana na terenie, na którym znajduje się kapliczka stanowiąca miejsce kultu religijnego. Wnosząca odwołanie podniosła zarzut przepisów Kodeksu prawa kanonicznego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało decyzję organu I instancji w mocy, uchylając jedynie pkt 2 tej decyzji, nadający decyzji organu I instancji rygor natychmiastowej wykonalności. Niezadowoleni z tego rozstrzygnięcia skarżący wywiedli skargę do WSA. W skardze tej zarzucili między innymi naruszenie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, pominięcie uciążliwości dla nieruchomości sąsiedniej, a także naruszenie kanonu 1210 Kodeksu prawa kanonicznego poprzez zlokalizowanie inwestycji w miejscu kultu religijnego.

## III.

Komentowany wyrok zapadł na skutek skargi, w której jako jeden z zarzutów sformułowano zarzut naruszenia przepisów odrębnych, przy czym za przepis odrębny autor skargi uznał normy prawa kanonicznego. Wywodził on, iż decyzja o warunkach zabudowy winna również uwzględniać przepisy odrębne, z którymi powinna pozostawać w zgodzie.

Uznając normy prawa kanonicznego za przepisy odrębne, skarżący domagał się również kontroli decyzji pod kątem jej zgodności z prawem kanonicznym. Na tle tak zarysowanego problemu pojawia się kilka interesujących i doniosłych naukowo zagadnień. Nie ulega wątpliwości, że pomimo szeregu zastrzeżeń zgłaszanych w piśmiennictwie co do skuteczności norm prawa kanonicznego na forum prawa polskiego, sądy dość konsekwentnie je stosują. Oczywiście sposób podejścia i stosowania prawa kanonicznego jest bardzo różnorodny. O ile w początkowej fazie sądy starały się usilnie poszukać podstawy normatywnej w systemie prawa polskiego do tego, aby móc stosować normy prawa kanonicznego, o tyle obecnie poszukiwanie owej podstawy normatywnej nie jest tutaj zagadnieniem kluczowym, co jednak nie oznacza, że sądy rezygnują ze stosowania prawa kanonicznego.

Taką próbę poszukania podstawy normatywnej do uwzględniania norm prawa kanonicznego w systemie prawa polskiego podjął również Sąd Najwyższy. Z kolei w jednym z bardziej znanych wyroków, w którym orzeczono o odpowiedzialności odszkodowawczej kościelnych osób prawnych za czyny o charakterze pedofilskim dokonane przez zakonnik, sąd nie podjął żadnych prób odpowiedzi na pytanie, co stanowi podstawę odpowiedzialności tego zakonnika, choć skwapliwie i bez skrupułów przywoływano w uzasadnieniu normy prawa kanonicznego.

SN wywodził z nich, iż zakonnik ten podlegał swoim przełożonym i że zostały spełnione przesłanki z art. 430 k.c. Nie podjęto jednak rozważań, jakie to normy prawa polskiego pozwalały Sądowi Najwyższemu zastosować normy prawa kanonicznego do dokonania oceny owej podległości odpowiedzialnego zakonnika. Wszak źródłem tej podległości nie były normy prawa polskiego ani nawet jakiegokolwiek normy statutowe, ale wyłącznie normy prawa kanonicznego. Oceniając ową podległość, zastosowano więc normy prawa kanonicznego bez jednoczesnej próby poszukiwania podstawy prawnej, aby to uczynić.

Ten kierunek orzecznictwa dowodzi, po pierwsze, iż orzekając w tzw. sprawach kościelnych, jest niezwykle trudno oddzielić materię prawa świeckiego od materii prawa kanonicznego. Po drugie, orzekanie z pominięciem norm prawa kanonicznego powoduje pewne luki, których nie idzie wypełnić normami prawa polskiego. Po trzecie, wykładnia niektórych pojęć prawa polskiego wręcz wymaga sięgnięcia do prawa kanonicznego, na przykład pojęcie parafii i pojęcie proboszcza jako jej organu.

W tej sytuacji kwestia stosowania przez sądy przepisów prawa kanonicznego zaczyna w orzecznictwie abstrahować od poszukiwania podstawy prawnej skuteczności prawa kanonicznego w prawie polskim. Na tle powyższych refleksji natury ogólnej komentowane orzeczenie jest o tyle interesujące, że normy prawa kanonicznego zostały przywołane jako grupa przepisów mających być

przez sąd zastosowana, ale w zupełnie innym kontekście normatywnym niż wskazywany wyżej.

O ile orzecznictwo koncentrowało się wprost na poszukiwaniu normy prawnej, która by w sposób pośredni lub bezpośredni odwoływała się do prawa kanonicznego, o tyle w przedmiotowym wyroku skuteczność prawa kanonicznego była oceniana przez pryzmat klauzuli odsyłającej. Powoływany przez sąd art. 56 Ustawy z dnia 23 marca 2001 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązywał organy administracji publicznej do badania, czy decyzja nie jest sprzeczna z przepisami odrębnymi<sup>2</sup>. Przepis ten stanowi, iż „Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Użycie przez prawodawcę sformułowania „przepisy odrębne” skłoniło autora skargi do sformułowania zarzutu, że pojęcie to może obejmować również normy prawa kanonicznego. Pojęcie „przepisy odrębne” łączy się z zagadnieniem tzw. przepisów odsyłających. Interesujący pogląd na temat przepisów odsyłających wyraził J. Nowacki. Pisał on, że „Najogólniej biorąc, można wyodrębnić trzy grupy przypadków, różne ze względu na uzyskiwany efekt czy rezultat, gdy jakieś przepisy prawa są «odpowiednio» stosowane. [...] Do pierwszej grupy należą przypadki, w których odnośne przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji mają być i bywają zresztą stosowane do drugiego zakresu odniesienia. [...] Do drugiej grupy będą należały te przypadki, gdy odnośne przepisy, które mają być stosowane odpowiednio, będą stosowane z pewnymi zmianami. [...] Do trzeciej grupy będą należały wszystkie te przepisy prawa, które w ogóle nie mogą być i nie bywają stosowane do drugiego zakresu odniesienia, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość bądź też ze względu na ich całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby być one stosowane odpowiednio”<sup>3</sup>.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie „przepisy odrębne”, a inaczej rzecz ujmując: zgodność z przepisami odrębnymi, jest różnie rozumiane.

W literaturze podnosi się, iż „Pojęciu temu [zgodność – przyp. B. R.] można przeciwstawić «niesprzeczność», jako relację między normami prawnymi, która ma charakter węższy, niż «zgodność». Normy są sprzeczne, jeżeli nie można pogodzić ze sobą wynikających z nich praw i obowiązków (czyli działań podmiotów uprawnionych lub zobowiązanych). Zgodność oznacza coś więcej,

<sup>2</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.

<sup>3</sup> J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze 2003, s. 455–457.

mianowicie zakłada spójność rozpatrywanych norm, ich jednokierunkowość. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w której jedna z norm ma charakter ogólny, jest zasadą prawną, która ma tę właściwość, że może być realizowana przez normy konkretne w mniejszym lub większym stopniu”<sup>4</sup>.

Z kolei A. Despot-Mładanowicz wskazuje, że „Oznacza to, że organ nie działa na podstawie uznania administracyjnego, lecz jest związany w tym znaczeniu, że jeżeli stwierdzi niezgodność zamierzenia inwestycyjnego objętego wnioskiem z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, to obowiązany jest wydać decyzję zgodną z żądaniem inwestora”<sup>5</sup>.

Interesujące z analizowanego punktu widzenia stanowisko prezentuje także I. Zachariasz, wskazując, iż „Dodatkowe warunki dla realizacji inwestycji wskazują także przepisy odrębne materialnego prawa administracyjnego, pod którym należy rozumieć przepisy innych ustaw oraz rozporządzeń, a także aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie, na którym ma być realizowana inwestycja”<sup>6</sup>.

Warto też wskazać na wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2019 r. wydany w sprawie o sygnaturze II SA/Go 101/19<sup>7</sup>, w którego tezie podkreślono, iż „Ocena zgodności planowanej inwestycji celu publicznego z przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 56 u.p.z.p. może nastąpić tylko w zakresie, w jakim nie wkracza w kompetencje przypisane innym organom administracji publicznej”.

Powyższe poglądy pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków istotnych dla analizowanego orzeczenia. Interesujące jest to, że zasadniczo piśmiennictwo dostrzega problem przepisów odrębnych w kontekście art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy czym dostrzeżenie tego problemu nie skutkuje prostym wskazaniem na konkretne przepisy odrębne, które ewentualnie organ wydający decyzję planistyczną powinien wziąć pod uwagę<sup>8</sup>. Doktryna dostrzegła, iż pojęcie „przepisy odrębne” jest pojęciem normatywnym, które podlega wykładni. Co więcej, podjęto próby dokonania wykładni tego pojęcia.

4 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 465–466.

5 A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 597.

6 J. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 301–302.

7 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Go 101/19, LEX nr 2705225.

8 Pod warunkiem że w ogóle wyliczenie owych przepisów odrębnych, które należy wziąć pod uwagę, będzie możliwe.

Paradoks polega na tym, że przepis prawa, jakim jest art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sam posługuje się pojęciem „przepis odrębny”<sup>9</sup>. Należy zatem dokonać wykładni przepisu, w którym użyto pojęcia „przepis”.

Problem tylko pozornie wydaje się banalny, gdyż pojęcie „przepisy odrębne” może być rozumiane w różny sposób. Jeden ze sposobów rozumienia tego przepisu zaprezentował autor skargi, powołując się na to, że chodzi także o normy prawa kanonicznego.

Pojęcie to z całą pewnością obejmuje przepisy prawa. Mając jednak na względzie zasadę *lege non distinguente* należy zauważyć, iż ustawodawca nie wskazuje, jakie przepisy odrębne. Wystarczy zatem, że są to przepisy prawa, natomiast bez znaczenia pozostaje kwestia, do jakiego systemu prawnego one należą. Wystarczy tylko, że dane przepisy prawa (niezależnie od jego przynależności do systemu prawa) obowiązują na danym terenie objętym wnioskiem o wydanie decyzji planistycznej.

Jak wskazuje R. Sobański, „Tymczasem prawo kościelne nie powstaje w wyniku zaaplikowania prawa do Kościoła, lecz stanowi [...] autentyczną, oryginalną rzeczywistość kościelną. Dojść do jego definicji (a raczej nie tyle definicji, ile pojęcia) można więc nie przez syntezę definicji prawa i Kościoła, lecz jedynie wychodząc od kościelnego doświadczenia prawa, tzn. od tego, co w Kościele doświadcza, pojmuje i oznacza się jako prawo”<sup>10</sup>.

T. Pawluk zaś wskazywał, iż „Jak na prawo świeckie składają się przepisy ujęte w artykuły, tak na prawo Kościoła składają się przepisy ujęte w kanony”<sup>11</sup>.

Z kolei J.A. Coriden podkreśla, że prawo w Kościele rzymskim jest prawem w pełnym tego słowa znaczeniu<sup>12</sup>.

W tym ujęciu przepisy prawa kanonicznego spełniają zatem wszystkie cechy prawa. Wobec milczenia prawodawcy, o jaki system prawa chodzi, można przyjąć, że pojęcie „przepisy odrębne”, którym to pojęciem posługuje się prawodawca w art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obejmuje także przepisy prawa kanonicznego, o ile obowiązują one na danym obszarze objętym wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej.

Jednak takie rozumowanie jest błędne, a tym samym nie można przyjąć, tak jak chciał autor skargi, że pojęcie „przepisy odrębne” obejmują też przepisy prawa kanonicznego.

9 Podobna sytuacja występuje, gdy ustawa sama posługuje się pojęciem „ustawa”, występującym jako pojęcie prawne w jej treści.

10 R. Sobański, *Nauki podstawowe prawa kanonicznego. Teologia prawa kościelnego*, cz. 2, Warszawa 2001, s. 48.

11 T. Pawluk, *Prawo kanoniczne według Kodeksu Jana Pawła II. Zagadnienia wstępne i normy ogólne*, Olsztyn 1985, s. 26.

12 J.A. Coriden, *An Introduction to Canon Law*, New York/Mahwah 2004, s. 3.



Podzielić należy cytowane wyżej, reprezentatywne poglądy doktryny, iż pojęcie „przepisy odrębne” obejmuje jedynie akty prawa polskiego powszechnie obowiązujące, a zatem nie obejmuje przepisów prawa kanonicznego. W konsekwencji nie można uznać, iż organ winien również konfrontować zamierzenie inwestycji publicznej z przepisami prawa kanonicznego.

Uznanie obowiązywania norm prawa kanonicznego w prawie polskim wymaga istnienia wyraźnej normy prawa polskiego pozwalającego je stosować. Norma ta musi być jednak wyraźna i wprost wskazywać na taką możliwość. Toczący się w doktrynie spór o skuteczność norm prawa kanonicznego w systemie prawa polskiego ogniskuje się także na poszukiwaniu (istnieniu) takiej normy jako normy ogólnej lub też poszczególnych norm szczegółowych.

Jednak pojęcie „przepisy odrębne” nie może być w przedmiotowej sprawie uznane za obejmujące normy prawa kanonicznego, a w konsekwencji art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest normą odsyłającą do prawa kanonicznego. Słusznie zatem uznano ten zarzut za bezzasadny.

Istotne jest to, że zastosowanie prawa kanonicznego bezpośrednio w prawie polskim wymaga istnienia normy wyraźnie odwołującej się tylko do prawa kanonicznego. Tymczasem w kontekście art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym problem skuteczności prawa kanonicznego wystąpiłby jedynie „przy okazji”. Wszak odesłanie nie dotyczyłoby jedynie prawa kanonicznego, ale norm prawa polskiego i ewentualnie prawa kanonicznego. Oznaczałoby to, że wobec braku normy bezpośrednio odsyłającej do prawa kanonicznego powoływanie się na jego skuteczność w komentowanym przypadku wymagałoby rozszerzającej wykładni pojęcia „przepisy odrębne”. Taka zaś wykładnia jest niedozwolona wobec konieczności istnienia normy wyraźnie, wprost i bezpośrednio odwołującej się do prawa kanonicznego<sup>13</sup>. Recepcja za pomocą wykładni rozszerzającej jest więc niedopuszczalna.

Ze względu na to, że prawo kanoniczne *ex definitione* nie jest źródłem prawa polskiego, ogólne odesłanie do „przepisów odrębnych” nie może go więc obejmować, a brak normy szczegółowej uniemożliwił jego zastosowania w tej sprawie.

Słusznie zatem WSA uznał, że skoro prawo kanoniczne nie jest zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie może mieć w tej sprawie zastosowania. Zatem organ nie był zobowiązany do badania, czy decyzja lokalizacyjna nie obejmuje także i prawa kanonicznego.

<sup>13</sup> Problem ten był analizowany szczegółowo przez A. Tunię; zob. A. Tunia, *Recepcja prawa wewnętrznego związków wyznaniowych w prawie polskim*, Lublin 2015.

## IV.

Reasumując, należy podkreślić trafność tezy wyroku WSA w Białymstoku. Zakładając słusznie, iż pojęcie „przepisy odrębne” obejmuje jedynie przepisy powszechnie obowiązujące, należało zbadać, czy normy prawa kanonicznego (Kodeksu prawa kanonicznego) mogą być zaliczane do źródeł prawa polskiego powszechnie obowiązującego. Trafnie wskazano, iż normy te nie są prawem polskim powszechnie obowiązującym, a tym samym odmówiono im zastosowania w komentowanej sprawie.

Autor skargi zakładał błędnie, iż pojęcie „przepisy odrębne” obejmują także i normy prawa kanonicznego, o ile obowiązują na danym terenie objętym wnioskiem o wydanie decyzji planistycznej<sup>14</sup>. Błędnie stosował wykładnię rozszerzającą, pomijając to, że skuteczność norm prawa kanonicznego w prawie polskim wymaga wyraźnej podstawy w prawie polskim.

Stąd też pogląd WSA w Białymstoku należy zaaprobować.

14 Sam Kodeks obowiązuje powszechnie, jednak pojęcie „normy prawa kanonicznego” może też obejmować prawo partykularne, jak i prawo własne instytutów zakonnych.