

II OSK 1700/18, Związanie rady gminy postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2725720

Status: orzeczenie prawomocne

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 11 lipca 2019 r.

II OSK 1700/18

Związanie rady gminy postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

TEZA aktualna

uprawnienie do uszczegółowienia zapisów studium w miejscowym planie nie może zmierzać do wprowadzenia zakazów, które wykraczają poza wiążące wytyczne studium.

Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu (zmianie) miejscowego planu, to postanowienia planu powinny konkretyzować przeznaczenie określonego terenu oraz sposób jego zagospodarowania i warunki zabudowy zgodnie z określonymi w studium założeniami i wytycznymi.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon (spr.).

Sędziowie: NSA Roman Ciągiewicz, del. WSA Piotr Broda.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2019 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Opoczno od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 123/18 w sprawie ze skargi A. K. i M. P. na uchwałę Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 października 2016 r. nr XXV/302/2016 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedli mieszkaniowych położonych w rejonie ulic: (...)

1. oddała skargę kasacyjną,

2. zasądza od Gminy Opoczno na rzecz A. K. i M. P. solidarnie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 22 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 123/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po rozpoznaniu skargi A. K. i M. P. na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.) w pkt 1 stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 28 października 2016 r. nr XXV/302/2016 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedli mieszkaniowych położonych w rejonie ulic: Partyzantów, Kopernika, Kossaka w § 21 ust. 1 pkt 2, w części w jakiej przewiduje on lokalizowanie usług jako wbudowanych w budynkach mieszkalnych oraz w § 21 ust. 2 - obydwie przepisy w odniesieniu do terenu o symbolu MW2 w zakresie nieruchomości o numerze ewidencyjnym (...) w O.; w pkt 2 oddalił skargę w pozostałej części; w pkt 3 zasądził od Rady Miejskiej w Opocznie na rzecz skarżących A. K. i M. P. solidarnie kwotę 814 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Opoczno, zaskarżając wyrok w części, tj. w zakresie pkt 1 wyroku.

Na podstawie art. 174 § 1 p.p.s.a. zarzucono obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), tj. błędną wykładnię tych przepisów, a w konsekwencji mylne zrozumienie treści wyżej wymienionych przepisów.

W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Łodzi oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że postępowanie sędowoadministracyjne w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte po dniu 15 sierpnia 2015 r., a zatem do uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego znajduje zastosowanie art. 193 zd. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm. dalej - p.p.s.a.) Zgodnie z nim uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Powołany przepis stanowi lex specialis wobec art. 141 § 4 p.p.s.a. i jednoznacznie określa zakres, w jakim Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wydany wyrok w przypadku gdy oddala skargę kasacyjną. Regulacja ta, jako mająca szczególny charakter, wyłącza odpowiednie stosowanie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wymogów dotyczących koniecznych elementów uzasadnienia wyroku, które przewidziano w art. 141 § 4 w zw. z art. 193 zd. 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia więc w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy administracji i Sąd pierwszej instancji. Stan faktyczny i prawny sprawy rozstrzygniętej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawiony został w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny ocenił zarzuty postawione wobec zaskarżonego wyroku, uwzględniając, że rozpoznaniu podlega sprawa w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.), gdyż nie stwierdzono przesłanek nieważności postępowania sądowego określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Zawarte w podstawie kasacyjnej zarzuty dotyczące naruszenia przepisów art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym okazały się niezasadne.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Sąd Wojewódzki w zaskarżonym wyroku wyraził prawidłową ocenę w zakresie niezgodności wskazanych ustaleń zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opoczno (uchwała Nr XIII/114/2015 z 5 października 2015 r.).

Wbrew zarzutowi kasacyjnemu Sąd Wojewódzki dokonał właściwej wykładni obu aktów planistycznych, aczkolwiek w uzasadnieniu wyroku przytoczona została błędnie treść § 21 ust. 1 pkt 1 planu miejscowego, co podniesione zostało w skardze kasacyjnej. Mianowicie zgodnie z Uchwałą z 28 października 2016 r. w sprawie planu miejscowego w § 21 ust. 1 pkt 1 przyjęto, że dla terenów oznaczonych symbolami MW1, MW2, MW3, MW4, MW5 ustala się przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy wielorodzinnej, podczas gdy w uzasadnieniu wyroku podano "tereny zabudowy jednorodzinnej". Ta omyłka nie miała jednak znaczenia dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdyż z całego wyводу zawartego w uzasadnieniu wyroku wynika, iż Sąd Wojewódzki kierował się właściwą treścią wymienionego § 21 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej Uchwały.

Zaznaczyć należy, że dla oceny w zakresie sprzeczności treści planu i studium istotne znaczenie miał wprowadzony w planie zakaz budowy nowych budynków za wyjątkiem budynków infrastruktury (§ 21 ust. 2 planu miejscowego) oraz ustalenie m.in. dla terenu MW2 przeznaczenia uzupełniającego, ale z ograniczeniem usług - jako wbudowanych w budynkach mieszkalnych (§ 2 ust. 1 pkt 2 planu miejscowego).

Sąd Wojewódzki trafnie wskazał, że wymienione ustalenia planu pozostają w sprzeczności z zapisami studium (część II, pkt V - Standardy w odniesieniu do rodzajów zabudowy i zagospodarowania (pkt 1) s. 85), w których określono dla podstawowego przeznaczenia - tereny zabudowy wielorodzinnej - że ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

- 1) lokalizacja nowych i utrzymanie istniejących budynków z możliwością ich rozbudowy i przebudowy,
- 2) preferowana maksymalna wysokość do 15 m,
- 3) możliwość lokalizacji usług z wykluczeniem działalności powodującej przekraczanie standardów środowiska,
- 4) możliwość lokalizowania zabudowy jednorodzinnej, małych domów mieszkalnych, usługowej jako funkcji uzupełniającej,
- 5) zalecana minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 20% powierzchni działki.

Uwzględnienie przytoczonych zapisów studium, przewidujących dla analizowanego terenu lokalizację nowych i utrzymanie istniejących budynków z możliwością ich rozbudowy i przebudowy, prowadzić musiało do zanegowania odmiennych ustaleń planu, zwłaszcza zakazu nowej zabudowy ustanowionego w § 21 ust. 2 planu miejscowego.

Sąd Wojewódzki, kierując się wymogami art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., trafnie wskazał, że uprawnienie do uszczegółowienia zapisów studium w miejscowym planie nie może zmierzać do wprowadzenia zakazów, które wykraczają poza wiążące wytyczne studium.

Skoro ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu (zmianie) miejscowego planu, to postanowienia planu powinny konkretyzować przeznaczenie określonego terenu oraz sposób jego zagospodarowania i warunki zabudowy zgodnie z określonymi w studium założeniami i wytycznymi.

Tymczasem w niniejszej sprawie Rada Miasta w uchwalonym planie określiła warunki zabudowy terenu oznaczonego symbolem MW2 odmiennie, niż wynikało to z zapisów studium, co stanowiło istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Nie powinno budzić wątpliwości stanowisko, zgodnie z którym, jako sprzeczne ze studium traktuje się ustalenia planu wprowadzające zabudowę na terenach objętych w studium stanowczym zakazem i odwrotnie - zakazujące w miejscowym planie zabudowy terenów określanych w studium jako zurbanizowane lub wskazane do zabudowy (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 218).

Oczywiście rację ma autor skargi kasacyjnej, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu i należy każdorazowo uwzględnić specyfikę studium, którego ustalenia dotyczą wszystkich bardzo zróżnicowanych terenów położonych w obszarze danej gminy.

Jednak w niniejszej sprawie stwierdzona przez Sąd Wojewódzki niezgodność zakwestionowanych ustaleń planu z poszczególnymi zapisami studium w sposób istotny naruszała zasady sporządzania planu miejscowego i nie mogła być usprawiedliwiona dotychczasowym stanem zagospodarowania terenu MW2, gdyż stan ten musiał być uwzględniony w studium.

Jednocześnie organ nie przedstawił w sprawie przekonującej argumentacji, wskazującej na to, że rozwiązanie przyjęte w planie w zakresie zakazu zabudowy na konkretnym terenie oraz ograniczenie zabudowy usługowej podyktowane było potrzebą zachowania wymogów ład przestrzennego oraz innych wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

W rezultacie Sąd Wojewódzki słusznie wskazał, że sporne postanowienia planu naruszyły w sposób istotny prawo własności skarżących, bowiem przekreślają możliwość korzystania z nieruchomości budowlanej zgodnie z istotą tego prawa, a więc wykluczyły nie tylko budowę przedszkola, ale też każdą inną zabudowę (z wyjątkiem budynków infrastruktury technicznej).

Sąd Wojewódzki przyjmując, że doszło do nadużycia władztwa planistycznego, a przede wszystkim istotnego naruszenia zasad wynikających z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. - zasadnie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części określonej w sentencji wyroku.

Drugorzędne natomiast znaczenie dla podjętego rozstrzygnięcia miały uwagi Sądu Wojewódzkiego wskazujące na obowiązek organu planistycznego uwzględnienia przy sporządzaniu planu faktu wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, przewidzianej do realizacji na nieruchomości objętej planem miejscowym. Zgodzić się należało z autorem skargi kasacyjnej, że interes właściciela, który dysponuje ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę jest chroniony, bowiem wynikający z takiej decyzji sposób zagospodarowania terenu pozostaje w mocy i inwestor jest władny wykonywać przyznane w niej uprawnienie w okresie ważności tej decyzji.

Uprawnienia adresata decyzji o pozwoleniu na budowę, jako prawa nabyte są chronione prawem i niezależnie od ustaleń nowego planu inwestor może realizować inwestycję zgodnie z ustaleniami i warunkami ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z tych wszystkich względów skarga kasacyjna, jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.