

II SA/Łd 123/18, Ograniczenie prawa własności nieruchomości a zasada równości i proporcjonalności przy wykonywaniu władztwa planistycznego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

LEX nr 2473385

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 22 marca 2018 r.

II SA/Łd 123/18

Ograniczenie prawa własności nieruchomości a zasada równości i proporcjonalności przy wykonywaniu władztwa planistycznego.

TEZA aktualna

Przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Anna Stępień.

Sędziowie WSA: Barbara Rymaszewska (spr.), Renata Kuboń-Szustowska.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi - Wydział II po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 marca 2018 r. sprawy 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: Partyzantów, Kopernika, Kossaka

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 21 ust. 1 pkt 2, w części w jakiej przewiduje on lokalizowanie usług jako wbudowanych w budynkach mieszkalnych oraz w § 21 ust. 2 - obydwa przepisy w odniesieniu do terenu o symbolu MW2 w zakresie nieruchomości o numerze ewidencyjnym (...) obręb (...) w O.;
2. oddala skargę w pozostałej części;
3. zasądza od Rady Miejskiej w Opocznie na rzecz skarżących A. K. i M. P. solidarnie kwotę 814 (osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. LS

Uzasadnienie faktyczne

A. K. i M. P. wniosły skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Opocznie nr XXV/302/2016 z dnia 28 października 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedli mieszkaniowych położonych w rejonie ulic: A, B, C (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2016 r., poz. 4827) w zakresie § 21 ust. 1 i ust. 2 w jakim dotyczą ustaleń dla terenu MW2 w zakresie nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. (...), obręb (...) w Opocznie.

Zaskarżonej uchwale autorki skargi zarzuciły naruszenie:

1. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., dalej jako: "u.p.z.p."), poprzez przekroczenie granic władztwa planistycznego i dowolność wprowadzenia zaskarżonych zapisów planu miejscowego bez realnego uzasadnienia merytorycznego;
2. art. 1 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 u.p.z.p., poprzez brak uwzględnienia walorów ekonomicznych i prawa własności nieruchomości;
3. art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., poprzez brak uwzględnienia, że decyzja o warunkach zabudowy współkształtuje prawo własności nieruchomości, określając dozwolony sposób korzystania z tej nieruchomości;

4. art. 17 pkt 5 u.p.z.p., poprzez brak rzetelnej prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, uwzględniającej skutki w zakresie utraty wartości nieruchomości skarżących.

Opierając się na wskazanych zarzutach autorki skargi wniosły o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części, czyli w zakresie § 21 ust. 1 i ust. 2 w jakim dotyczą ustaleń dla terenu MW2 w zakresie nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. (...), obręb (...) w Opocznie,
- 2) zasądzenie na rzecz skarżących zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz opłaty skarbowej w wysokości 34 zł.

W motywach skargi jej autorki wyjaśniły, iż przysługuje im prawo własności nieruchomości stanowiącej działkę nr ewid. (...), obręb (...) w Opocznie na zasadzie wspólności łącznej współników spółki cywilnej - na podstawie aktu notarialnego z dnia (...), Reper. A Nr (...). Nabycie prawa własności nieruchomości nastąpiło po uzyskaniu decyzji Burmistrza O. nr (...) z dnia (...) ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie budynku przedszkola wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na ww. działce, a zatem została nabyta nieruchomość o ściśle sprecyzowanym przeznaczeniu budowlanym, a tym samym o wartości rynkowej wynikającej z takiego przeznaczenia.

W dniu (...) Starosta (...) decyzją nr (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił A. K. pozwolenia na budowę przedszkola na ww. nieruchomości. Decyzja stała się ostateczna na skutek decyzji Wojewody (...) nr (...) z dnia (...), która to została uchylona prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 725/16, który również orzekł o wstrzymaniu jej wykonania.

Na datę uchwalenia kwestionowanego planu miejscowego A. K. była zatem uprawniona do zabudowania nieruchomości budynkiem przedszkola o parametrach technicznych i użytkowych wynikających z decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast w zaskarżonym planie skutki ww. decyzji zostały pominięte.

W zaskarżonym planie miejscowym nieruchomości skarżących znalazła się na terenie MW2, dla którego:

- 1) § 21 ust. 1 dopuszcza wyłącznie zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz niektóre usługi jako wbudowane w budynkach mieszkalnych,
- 2) § 21 ust. 2 wprowadza zakaz rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych wielorodzinnych i budowy nowych budynków za wyjątkiem budynków infrastruktury technicznej.

Oznacza to, że nieruchomości skarżących utraciła charakter budowlany. Nawet gdyby skarżące zdołały wybudować przedszkole zgodnie z uzyskanym pozwoleniem na budowę, nie mogłyby w przyszłości podjąć żadnych dalszych działań inwestycyjnych, uznawanych za budowę.

Skutki zaskarżonego planu miejscowego okazały się jednak dalej idące, bowiem na skutek wyroku WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2017 r., pozwolenie na budowę utraciło walor prawomocności, a w konsekwencji Burmistrz O. wydał w dniu (...) decyzję nr (...) w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ustalającej warunki zabudowy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. decyzją z dnia (...), znak (...) utrzymało ww. decyzję w mocy. Oznacza to, że na skutek dowolnego zastosowania władztwa planistycznego skarżące zostały pozbawione możliwości zabudowy nieruchomości stanowiącej ich własność.

Zlekceważenie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę w projekcie planu miejscowego stanowi naruszenie zasad sporządzania tego planu. Sięgając do treści art. 1 ust. 3, art. 1 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. skarżące podkreśliły, iż Rada Miejska przyjmując kwestionowane ustalenia planu miejscowego miała świadomość ich sprzeczności z już wydanymi decyzjami, bowiem skarżące zgłaszały uwagę do projektu planu miejscowego.

Skarżące zakwestionowały też przesłanki nieuwzględnienia ich uwagi do projektu planu, w szczególności odwołanie się do pozaustawowych przesłanek ekonomicznych (istnienie już 5. Przedszkoli na terenie pobliskich osiedli) oraz do przeznaczenia tego terenu na rekreację w planie budowy osiedla. Tymczasem to spółdzielnia mieszkaniowa zbyła na ich rzecz nieruchomość, akceptując zamysł budowy przedszkola, a tym samym zrezygnowała z utrzymania terenu zieleni i rekreacji na rzecz przedszkola. Sama Spółdzielnia dokonała więc oceny wagi poszczególnych potrzeb mieszkańców osiedla, a ocena ta została zaakceptowana przez członków Spółdzielni w sposób wymagany przez odpowiednie przepisy i statut Spółdzielni. Zawarcie aktu notarialnego poprzedzone zostało uchwałą Walnego Zgromadzenia wymaganą zgodnie z art. 38 § 1 pkt 5 Prawa spółdzielczego.

Nadto odmawiając uwzględnienia uwagi skarżących, Rada Miejska ład przestrzenny określiła odmiennie niż wcześniej dokonał tego Burmistrz wydając decyzję o warunkach zabudowy. Stanowisko Rady Miejskiej nie jest poparte przy tym żadnymi konkretnymi ani analizami i bazuje wyłącznie na ogólnikach, co świadczy o naruszeniu powołanych na wstępie przepisów. Nie można przyjąć, by stanowisko Rady Miejskiej było prawidłowe, skoro szczegółowa analiza, wykonana niespełna dwa lata wcześniej, wykazywała dopuszczalność budowy przedszkola.

Niewątpliwie uniemożliwienie budowy przedszkola i wykorzystania działki zgodnie z jej przeznaczeniem z daty nabycia własności wywołuje negatywne skutki dla skarżących, jako właścicieli nieruchomości i uzasadnia wystąpienie o odszkodowanie. Rodzi to skutki finansowe dla gminy. Nie zostały one jednak wskazane przez Burmistrza i w efekcie w uchwale brak jest rozstrzygnięcia dotyczącego finansowania tych skutków, choć narusza to obowiązujące przepisy.

Skarżące wskazały, że władztwo planistyczne gminy nie jest nieograniczone. Gmina winna działać w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywać tego władztwa. Oczywiście jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności, jednakże należy mieć także na uwadze interes indywidualny właściciela. W procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie może zostać pominięty, a więc należy brać pod uwagę nie tylko walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) czy potrzeby interesu publicznego, ale i kwestie ochrony prawa własności. Tak też nakazuje interpretować władztwo planistyczne m.in. art. 6 u.p.z.p., który chroni interes indywidualny.

Przed wniesieniem skargi jej autorki, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wezwały Radę Miejską w Opocznie do usunięcia naruszenia prawa. Rada Miejska w Opocznie nie udzieliła odpowiedzi na powyższe wezwanie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Opocznie wniosła o jej oddalenie, przeprowadzenie dowodu z załączonych dokumentów i obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

W motywach stanowiska organ wyjaśnił, iż uchwałą nr XXV/301/2016 z dnia 28 października 2016 r. w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwagi wniesionej do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedli mieszkaniowych położonych w rejonie ulic: A, B, C, Rada Miejska w Opocznie nie uwzględniła uwagi wniesionej przez A. K. do projektu planu miejscowego, bowiem uwaga została złożona po terminie. Wszak do sporządzenia projektu planu miejscowego przystąpiono na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Opocznie Nr VIII/67/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. Projekt planu miejscowego został zaopiniowany i uzyskał wszystkie wymagane prawem uzgodnienia zgodnie z art. 17 u.p.z.p. Realizując procedurę planistyczną zgodnie z wymogami art. 17 u.p.z.p., w dniu 13 kwietnia 2016 r. na stronie internetowej gminy, na tablicy ogłoszeń oraz na słupach ogłoszeniowych na terenie miasta, dokonano obwieszczenia o wyłożeniu planu do publicznego wglądu wyznaczając termin dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami oraz termin składania uwag. Ogłoszenie tej samej treści zamieszczono w gazecie "Opoczyńska.pl" w dniu 13 kwietnia 2016 r. Okres wyłożenia do publicznego wglądu ustalono od 22 kwietnia do 24 maja 2016 r., termin dyskusji publicznej wyznaczono w dniu 16 maja 2016 r., natomiast termin składania uwag ustalono do dnia 8 czerwca 2016 r. Uwaga zgłoszona przez skarżącą została złożona do Urzędu Miejskiego w Opocznie w dniu 9 czerwca 2016 r., a więc po upływie wyznaczonego terminu.

Za nieuwzględnieniem uwagi przemawia również to, że w rejonie osiedli mieszkaniowych przy ulicach: A, B, C zlokalizowanych jest 5 przedszkoli, w tym 3 samorządowe i 2 prywatne, co sprawia, że nie występuje w tym rejonie deficyt miejsc w przedszkolach. Trzeba również podkreślić, że w projekcie budowlanym osiedla działka nr ewid. (...) nie była przewidziana do zabudowy i miała być zagospodarowana pod cele związane z wypoczynkiem i rekreacją. Wybudowanie budynku przedszkola na tej działce prowadziłoby do nadmiernego zagęszczenia zabudowy w stosunku do intensywności zabudowy na terenach sąsiednich, co niekorzystnie wpłynie na ład przestrzenny. Z tych względów - jak wskazał organ - uwaga nie została uwzględniona.

Ze zgromadzonych w postępowaniu materiałów dowodowych wynika, że decyzja Starosty (...) Nr (...) z dnia (...) o pozwoleniu na budowę, była decyzją ostateczną w okresie od dnia 26 lipca 2016 r. do dnia 9 marca 2017 r., a więc w okresie rozpatrywania uwagi i uchwalania planu miejscowego. W dniu 9 marca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylił decyzję Wojewody (...) umarzającą postępowanie odwoławcze zainicjowane odwołaniem Wspólnoty, a tym samym decyzja o pozwoleniu na budowę straciła walor ostateczności. Ponieważ ustalenia obowiązującego planu miejscowego sprzeciwiają się budowie nowych budynków na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, w tym na terenie oznaczonym symbolem MW2, organ uznał, że decyzja o warunkach zabudowy zawiera ustalenia inne niż przewidziane w obowiązującym planie miejscowym, co wyczerpuje dyspozycję art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Ze względu na to, że dla zamierzenia inwestycyjnego określonego w decyzji o warunkach zabudowy nie obowiązuje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, organ który wydał decyzję o warunkach zabudowy zobowiązany był do stwierdzenia jej wygaśnięcia. Od decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy, odwołanie wniosła A. K.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ cytując treść art. 1 ust. 3 u.p.z.p. wyjaśnił, iż uchwałą nr VIII/67/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. Rada Miejska w Opocznie przystąpiła do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego "w celu zapobieżenia zabudowie terenów, które w okresie budowania osiedli mieszkaniowych przewidywane były pod zielenią urządzone, tereny rekreacji i wypoczynku, a także pasy izolacyjne od dróg", co wynika ze sporządzonego na podstawie art. 14 ust. 5 u.p.z.p. dokumentu pt.: "Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla osiedli mieszkaniowych położonych w rejonie ulic: A, B, C i ocena stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opoczno". Zarzut przekroczenia granic władztwa planistycznego i "dowolności wprowadzenia zaskarżonych zapisów planu miejscowego bez realnego uzasadnienia merytorycznego" jest - zdaniem organu - bezpodstawny, o czym świadczy rozpatrzenie uwagi do projektu planu zgłoszonej przez Akademię Przedszkolaka pomimo jej złożenia po upływie terminu. Rada jednogłośnie, 19 głosami, nie uwzględniła uwagi (uchwała nr XXV/301/2016) uzasadniając to tym, że "w rejonie osiedli mieszkaniowych przy ulicach: A, B, C zlokalizowanych jest 5

przedszkoli, w tym 3 samorządowe i 2 prywatne, co sprawia, że nie występuje w tym rejonie deficyt miejsc w przedszkolach. Trzeba również podkreślić, że w projekcie budowlanym osiedla działka nr ewid. (...) nie była przewidziana do zabudowy i miała być zagospodarowana pod cele związane z wypoczynkiem i rekreacją. Wybudowanie budynku przedszkola na wskazanej działce prowadziłoby do nadmiernego zagęszczenia zabudowy w stosunku do intensywności zabudowy na terenach sąsiednich, co niekorzystnie wpłynie na ład przestrzenny". Rada rozpatrując uwagę i uchwalając plan miejscowy miała świadomość, że w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę budynku przedszkola z instalacjami oraz infrastrukturą techniczną. Ustalenia planu miejscowego i nieuwzględnienie skargi nie naruszało więc uprawnień nabytych w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę, natomiast ustalenia planu miejscowego odnoszące się do wszystkich terenów zabudowy wielorodzinnej: MW1, MW2, MW3, MW4 i MW5, ograniczą możliwości rozbudowy obiektu przedszkola w przyszłości.

Określając przeznaczenie terenów w planie miejscowym rada gminy zobowiązana jest uwzględnić wiele różnorodnych wymagań i potrzeb. Wałory ekonomiczne przestrzeni zostały uwzględnione w planie poprzez dopuszczenie nadbudowy obiektów, o wysokości nie przekraczającej 2 kondygnacji, jak również dopuszczenie budowy obiektów infrastruktury technicznej, o czym mówią zapisy § 18, § 20, § 23 i § 24 kontestowanej uchwały. Ze stanowiska skarżących - zdaniem organu - wypływa błędny pogląd, że walory ekonomiczne przestrzeni uwzględniane są poprzez maksymalizację wskaźnika powierzchni zabudowy, co jednak nie daje się pogodzić z wymogami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Odnosząc się do zarzutu nieuwzględnienia prawa własności organ napisał, że w okresie od dnia 26 lipca 2016 r., do dnia 9 marca 2017 r. w obrocie prawnym funkcjonowała ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę budynku przedszkola z instalacjami oraz infrastrukturą techniczną. Zatem nieuwzględnienie uwagi i uchwalenie planu miejscowego w dniu 28 października 2016 r. nie naruszało uprawnień nabytych w oparciu o ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę.

Zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. również w ocenie organu jest chybiony, bowiem przepis ten nie stanowi dyspozycji dla sporządzającego plan miejscowy, a stanowi o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności wpływających z ustaleń obowiązującego planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Nie trafiony jest również zarzut naruszenia art. 17 pkt 5 u.p.z.p. W okresie uchwalania planu miejscowego skarżące dysponowały ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę budynku przedszkola z instalacjami oraz infrastrukturą techniczną. Nie było zatem podstaw do uwzględnienia w prognozie skutków finansowych domniemanej utraty wartości nieruchomości skarżących, ponieważ plan nie wywoływał skutków wobec ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w znacznej części.

Zgodnie z treścią art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 lipca 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm., dalej jako: "p.p.s.a."), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Stosownie natomiast do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W pierwszej kolejności odnotowania wymaga, że od dnia 1 czerwca 2017 r. doszło do zmiany Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o samorządzie gminnym, ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935, dalej jako: "ustawa nowelizująca"). Stosownie do treści art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej, do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., czyli w dniu 1 czerwca 2017 r., stosuje się przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu dotychczasowym. Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej, przepisy ustaw zmienianych m.in. w art. 2 (czyli ustawy o samorządzie gminnym), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. W niniejszej sprawie zastosowanie miały zatem przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ustawy o samorządzie gminnym obowiązujące przed dniem 1 czerwca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2010 r. (sygn. II OSK 311/10) wskazał, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczenia terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu, określone w doktrynie jako "władztwo planistyczne". Jest ono ograniczone przepisami prawa, w tym normą z art. 6 u.p.z.p. oraz szczegółowymi przepisami, w tym Konstytucji RP, chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny a gmina kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie musi uwzględniać także interesy ogólnospołeczne. Ingerencja w sposób wykonywania własności musi się mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym. Oznacza to, że uwzględnienie prawa własności nieruchomości nie oznacza zakazu ograniczania tego prawa, gdy weźmie się pod uwagę treść art. 6 u.p.z.p. Regulacja ta wyklucza z pewnością dopuszczalność ingerencji w istotę prawa własności, a także nieuzasadnione z punktu widzenia interesu

publicznego ograniczenie tego prawa w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że do naruszenia istoty prawa własności dochodzi w sytuacji, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (por.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, publ. OTK z 1999 r. Nr 4, poz. 78; 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, publ. OTK z 1999, Nr 1, poz. 2). Jednocześnie, pozbawienie właściciela części - nawet znacznej - atrybutów korzystania lub (i) rozporządzania rzeczą - nie musi oznaczać ingerencji w istotę jego prawa własności.

Przechodząc już do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wskazać trzeba, że skarga złożona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm., dalej jako: "u.s.g."). Zgodnie z tą regulacją w jej dotychczasowym brzmieniu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Jednocześnie z przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. wynika termin na złożenie takiej skargi - trzydziestodniowy, liczony od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, albo sześćdziesięciodniowy od dnia wniesienia wezwania w przypadku braku odpowiedzi.

W pierwszej kolejności obowiązkiem Sądu było więc zbadanie, czy wniesiona przez A. K. i M. P. skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy zostały spełnione warunki formalne do jej skutecznego złożenia.

Nie ulega wątpliwości, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do aktów, wymienionych w art. 101 ust. 1 u.s.g.

Nie jest sporne, że wniesienie skargi poprzedzone zostało wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (pismo skarżących z dnia 31 października 2017 r., doręczone organowi w dniu 13 listopada 2017 r.). Na wspomniane wezwanie Rada nie udzieliła odpowiedzi. Zatem stosownie do art. 53 § 2 p.p.s.a. należało przyjąć, że skarga z dnia 28 grudnia 2017 r., która wpłynęła do organu w dniu 4 stycznia 2018 r., została wniesiona do Sądu z zachowaniem ustawowego terminu.

Dalsze rozważania w niniejszej sprawie dotyczą legitymacji procesowej skarżących do złożenia skargi na kwestionowaną uchwałę. Cytowany na wstępie przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wiąże prawo do skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba zatem dowieść, że kwestionowany akt, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych, prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego "interesu prawnego" jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. O naruszeniu interesu prawnego można mówić gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo strony skarżącej, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009 r., sygn. II OSK 205/09, wszystkie powołane orzeczenia są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Właściciel nieruchomości objętej zaskarżonym planem zagospodarowania posiada interes prawny w kwestionowaniu ustaleń w niej przyjętych.

Jak wynika z akt sprawy skarżące są właścicielkami działki nr ewid. (...), objętej zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (na terenie oznaczonym symbolem MW2). Zatem przysługuje im interes prawny w kontestowaniu wymienionej na wstępie uchwały, w zakresie określonym w skardze.

Kolejnym krokiem jest ocena, czy interes prawny skarżących został naruszony. Granice zaskarżenia wyznacza art. 28 u.p.z.p., zgodnie z którym przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyli formalnoprawną (zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie) oraz materialnoprawną (uwzględnienie zasad sporządzania planu) (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. II OSK 215/08). Merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu posiadającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem, natomiast uwzględnienie skargi może nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego. Sąd kontrolując zaskarżony akt w zakresie zasad jego sporządzenia, czyni to więc zasadniczo w granicach wyznaczonych naruszeniem indywidualnego interesu prawnego skarżącego. Także naruszenia procedury planistycznej muszą mieć wpływ na interes prawny skarżącego.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Zdaniem Sądu rozpoznającego skargę w niniejszej sprawie, procedura planistyczna w sprawie została przeprowadzona prawidłowo, stosownie do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia

2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a szczególności wymogów § 12 tego rozporządzenia, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentach akt sprawy. Procedowanie sposobu sporządzenia planu nie było zresztą w jego toku ani w skardze podważane.

Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna (naruszenie zasad) wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki - art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski red.: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa C.H. Beck 2005, s. 253-254).

Jedną z naczelnych zasad uchwalenia planu jest wymóg zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Sąd po analizie zapisów Studium nie podziela oceny Rady Gminy, że unormowania planu są zgodne z zapisami Studium. Na terenie Gminy Opoczno w dacie uchwalenia spornego planu obowiązywała uchwała Nr XIII/114/2015 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 5 października 2015 r. "Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Opoczno" dalej powoływana jako Studium.

Teren działki skarżących w Studium (część druga - kierunki zagospodarowania - miasto Opoczno pkt V Standardy w odniesieniu do rodzajów zabudowy i zagospodarowania - str. 85) znajduje się na terenie oznaczonym symbolem MW, dla którego studium przyjmuje, iż dla podstawowego przeznaczenia - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - obszary te mogą być przeznaczone pod zabudowę wielorodzinną i ustala zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu przewidując:

- 1) lokalizację nowych i utrzymanie istniejących budynków z możliwością ich rozbudowy i przebudowy;
- 2) preferowaną maksymalną 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) zalecaną minimalną powierzchnię biologicznie czynną - 20% powierzchni działki.

Z zacytowanego zapisu Studium wynika, że na terenie o przeznaczeniu podstawowym MW - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, dopuszczalna jest możliwość nowej zabudowy (pod pewnymi warunkami), w tym dopuszczalne jest co do zasady lokalizowanie usług, Studium wprowadza jedynie zakaz związany z degradacją środowiska.

Jednocześnie w Studium wskazano, że ostateczne uszczegółowienie ustaleń dla każdego rodzaju terenu nastąpi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, poprzez ocenę faktycznego stanu zainwestowania, aktualnych podziałów własnościowych, lokalnych warunków i możliwości kształtowania zabudowy, w tym doprecyzowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Sformułowanie "uszczegółowienie" oznacza, że w planie miejscowym należy skonkretyzować ustalenia Studium, a nie je zmieniać w sposób znaczący przeznaczenie terenu. W szczególności w ocenie sądu uprawnienie do uszczegółowienia zapisów Studium w miejscowym planie zagospodarowania nie może zmierzać do wprowadzania zakazów, które wykraczają poza wskazania Studium.

Tymczasem Rada Miejska w Opocznie w § 21 ust. 1 kwestionowanego planu dla terenów oznaczonych symbolami MW1, MW2, Mw3, Mw4 ustala:

- 1) jako przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 2) jako przeznaczenie uzupełniające-usługi, z wyłączeniem gastronomicznych, jako wbudowane w budynkach mieszkalnych, Z kolei w § 21 ust. 2 dla tych samych terenów wprowadza się zakaz rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych wielorodzinnych i budowy nowych budynków za wyjątkiem budynków infrastruktury technicznej.

Powyższe oznacza, że Rada w § 21 ust. 1 pkt 2 ograniczyła możliwość lokowania usług jedynie do usług lokowanych w bryle domu mieszkalnego, tym samym wprowadziła w istocie zakaz nowej zabudowy, dodatkowo zakaz ten wprowadzając w § 21 ust. 2. Zamiast przewidzianej w Studium budowy nowych i rozbudowy, przebudowy istniejących budynków, plan wprowadza zakaz budowy i rozbudowy, zezwalając jedynie na nowe budynki infrastruktury technicznej. Przyjętego w planie rozwiązania z pewnością nie da się wytłumaczyć koniecznością uszczegółowienia zapisów Studium.

Uszczegółowienie nie może kreować odmiennych ustaleń. W kontrolowanym planie doszło więc do naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, skoro plan odmiennie, niż zapisy Studium w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MW2 określa warunki zabudowy tego terenu. W ocenie Sądu, na terenie MW2 plan miejscowy nie realizuje wytycznych Studium. Porównując zacytowane wyżej zapisy Studium i wskazane postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działki nr ewid. (...) (symbol MW2) należy dostrzec sprzeczność między tymi dwoma aktami.

Przyjęcie zapisów planu miejscowego, niezgodnych z obowiązującymi ustaleniami studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co w konsekwencji powoduje nieważność tych zapisów (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Jeszcze raz należy podkreślić, że ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu miejscowego planu (jego zmianie), a zatem plany te nie mogą naruszać ustaleń Studium (por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 2177/15). Plan zagospodarowania ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, Niezgodne z ustaleniami Studium postanowienia § 21 ust. 2 i ust. 1 pkt 2 część druga naruszają jednocześnie w sposób istotny prawo własności skarżących, bowiem wprowadzają takie zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu nieruchomości, które przekreślają możliwości korzystania z nieruchomości budowlanej zgodnie z istotą tego prawa. Co nader istotne, kwestionowany zapis planu wyklucza na danym terenie zabudowę jako taką (z wyjątkiem budynków infrastruktury technicznej), a nie tylko budowę przedszkola. Powołane wyżej postanowienia planu w sposób nader istotny zmieniają więc sytuację prawną właścielek nieruchomości. W sytuacji, gdy skarżące stały się właścicielkami działki budowlanej, przeznaczonej pod budowę przedszkola, zaś organ wprowadzony zakaz zabudowy argumentuje pozaustawowymi względami natury ekonomicznej i faktycznej (opłacalność uruchomienia przedszkola w tym terenie i sprzeciw mieszkańców), trafny jest zarzut nadużycia władztwa planistycznego przez Gminę.

Odnosząc się do zarzutów skargi ponadto należy wskazać, że wiążąca dla organów planistycznych jest ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, a nie ostateczna decyzja o warunkach zabudowy. Organ planistyczny powinien co do zasady uwzględnić fakt wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która uprawniając do realizacji robót budowlanych kształtuje zabudowę w terenie. Określenie w pozwoleniu na budowę warunków realizacji budowy na podstawie warunków wynikających z dotychczasowego stanu prawnego otoczenia tej budowy, stanowi nabytą wartość prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw. Ponadto, jeżeli plan wprowadza zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu, czy sposobie wykorzystania nieruchomości, a odnieść to można również do ostatecznych ustaleń pozwoleń na budowę wydanych przed uchwaleniem planu, to jednak w każdym takim przypadku potrzebne jest uzasadnienie dokonywanej zmiany, szczególnie wówczas, jeśli zmiana może uniemożliwić dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości, czy wykonanie prawa nabytego z pozwolenia na budowę. W uchwale planistycznej zamieszczenie takiego uzasadnienia jest więc niezbędne, gdyż w innym przypadku nie można przeprowadzić oceny racji, które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu (por. np. wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r., sygn. II OSK 922/13). W ocenie sądu, skoro ustawodawca nie przewidział wprost, iż uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to plan miejscowy musi takie uprawnienie respektować (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. II SA/Po 901/12).

Wniosków powyższych nie zmienia trafna konstatacja organu, że w dacie uchwalania planu skarżące dysponowały ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę i mogły na jej podstawie rozpocząć realizację inwestycji.

Zatem - uznając słuszność skargi w tym zakresie - Sąd ocenił, że w sprawie doszło do nieusprawiedliwionego naruszenia istoty prawa własności w związku z zakazem zabudowy wynikającym z § 21 ust. 2 i częściowo z § 21 ust. 1 pkt 2 uchwały. Analiza sprawy, w tym twierdzeń organu nie pozwoliła na dostrzeżenie uzasadnionych przyczyn wprowadzenia na terenie oznaczonym symbolem MW2 zakazu zabudowy, z wyjątkiem budynków infrastruktury technicznej. Argumentacja organu w tym zakresie odwołuje się do racji i oceny ekonomicznej zamierzeń skarżących, nasycenia terenu tego typu usługami, opłacalności inwestycji. Tymczasem przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dają takich uprawnień organowi planistycznemu. Jak wcześniej wyjaśniono, przesłanki racjonalności ekonomicznej, pozostają poza oceną organów planistycznych. Niewątpliwie też - zdaniem Sądu - sprzeciw społeczny nie uprawniał organu do wprowadzenia w planie miejscowym zapisów sprzecznych z zasadami przyjętymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania). Wszak w ramach władztwa planistycznego organ nie ocenia zasadności wybudowania na danym terenie przedszkola. Argument o konieczności uwzględnienia przewagi interesu publicznego nad prywatnym interesem skarżących nie został zatem należycie uzasadniony.

Przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. np. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., sygn. II OSK 240/13).

Reasumując te część rozważań wskazać należy, że wywiedziona wyżej niezgodność skarżonych postanowień planu, a nawet sprzeczność z zapisami Studium, negatywnie wpływająca na prawo własności skarżących jest podstawą do uwzględnienia skargi w trybie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie § 21 ust. 1 pkt 2 w części opisanej w wyroku oraz § 21 ust. 2.

Natomiast oceniając zgodność z ustaleniami Studium pozostałych zakwestionowanych postanowień planu sąd nie stwierdził naruszenia. Skarżące wnoszą bowiem o stwierdzenie nieważności również § 21 ust. 1 pkt 1 planu, który określa dla terenów MW jako przeznaczenie podstawowe tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej co jest zgodne

ze Studium. Z kolei w § 21 ust. 1 pkt 3 -5 ustalono wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy (pkt3), wskaźniki i parametry zagospodarowania terenu oraz określono minimalne liczby miejsc parkingowych (pkt 5). Wymienione w tych unormowaniach kryteria nowej zabudowy i zmian zagospodarowania terenu stanowią właśnie rodzaj uszczegółowienia, dozwolonego przez ustawodawcę w planie w stosunku do warunków Studium. W uzasadnieniu skargi jej autorki nie tylko nie wykazały sprzeczności powyższych zapisów z ustaleniami Studium, ale też w istocie nie uzasadniały przesłanek stwierdzenia nieważności tego zapisu. Natomiast oczekiwanie, że plan uwzględni parametry przyszłej zabudowy, określone w decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji, nie znajduje uzasadnienia prawnego. Również unormowanie zawarte w § 21 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego planu w części, w której jako ogólną zasadę przewiduje dla wspomnianych terenów usługi uzupełniające, nie narusza Studium. Zgodnie z twierdzeniami skarżących sporządzona na potrzeby procedury planistycznej prognoza skutków finansowych nie uwzględnia utraty wartości nieruchomości skarżących na skutek uchwalenia planu miejscowego. Niewątpliwie, Rada Gminy powinna mieć świadomość finansowych skutkach uchwalonego planu i powinna być to rzetelna informacja ekonomiczna. Jednakże stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędną zawartość prognozy skutków finansowych trzeba wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu, a gdyby była rzetelna analiza ekonomiczna, do uchwalenia planu by nie doszło (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 2348/12). Argumentacja skargi nie podejmuje próby wykazania, iż gdyby prognoza była rzetelna analiza ekonomiczna, do uchwalenia planu by nie doszło.

Rekapitulując Sąd orzekł jak w punkcie pierwszym wyroku na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. uznawszy, iż zaistniała sytuacja, o której mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Jednocześnie w punkcie 2 wyroku na podstawie art. 151 p.p.s.a. sąd oddalił skargę jako niezasadną co do stwierdzenia nieważności spornego planu w § 21 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5 oraz § 21 ust. 1 pkt 2 w części, w której ustala jako przeznaczenie uzupełniające usługi.

Natomiast o zwrocie kosztów postępowania solidarnie na rzecz skarżących Sąd postanowił w punkcie drugim wyroku czyniąc to w oparciu o przepis art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. Na zasądzoną kwotę 814 zł złożył się uiszczony przez stronę wpis od skargi w kwocie 300 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika w osobie radcy prawnego w kwocie 480 zł (§ 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, Dz. U. poz. 1804 z późn. zm.) i wydatki tegoż pełnomocnika w postaci opłaty skarbowej od pełnomocnictwa wynoszącej 34 zł.

Odnosząc się do argumentów organu w zakresie wniosku o obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania podkreślić należy, iż Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości obciążenia strony skarżącej kosztami postępowania na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, zatem ten wniosek jako całkowicie pozbawiony podstawy prawnej nie zasługuje na uwzględnienie.

M.K.

Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.