



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 maja 2021 r.

Poz. 2384

WYROK NR II SA/WR 376/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 grudnia 2020 r.
sprawy ze skargi D. P. i J. L.-P.
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 27 czerwca 2019 r. nr IX/146/19
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Smolec

- I. stwierdza nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 10M;**
- II. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz skarżących kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła w dniu 27.06.2019 r. uchwałę nr IX/146/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Smolec - dalej jako "MPZP".

Mocą MPZP przeznaczono części terenu na cele zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej oraz usługowej o symbolu "10M".

Skargę na MPZP wnieśli J.L.-P. i D.P. (dalej jako "skarżący"), kwestionując § 17 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 10M oraz załącznika graficznego tego planu w części obejmującej działki nr 247/4, nr 248/3, nr 248/4 i nr 248/8, którym to działkom nadano przeznaczenie 10M. Skarżący zarzucili Radzie rażące naruszenie: art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej również w skrócie u.p.z.p.) poprzez brak uwzględnienia w MPZP wymogów zachowania ładu przestrzennego oraz walorów architektonicznych i krajobrazowych; art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez brak uwzględnienia w MPZP wymogu uwzględnienia prawa własności; art. 140 Kodeksu cywilnego poprzez nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącego; art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. poprzez uchwalenie planu miejscowego, który narusza ustalenia studium; art. 19 ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p. poprzez istotne naruszenie wymogów proceduralnych uchwalania MPZP, ponieważ po drugim wyłożeniu projektu planu prawdopodobnie zgłoszono spóźniony wniosek o dokonanie zmiany przeznaczenia działek nr 247/4, nr 248/3 i nr 248/4 i nr 248/8, którym to działkom w zaskarżonej uchwale nadano przeznaczenie 10M, a dodatkowo doszło do spóźnionej informacji z 07.06.2019 r. o ponowieniu czynności i dokonanych wtedy zmianach w zakresie działki nr 247/4, nr 248/3 i nr 248/4 i nr 248/8.

Formułując takiej treści zarzut skargi jej autorzy wnieśli o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 17 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 10M oraz załącznika graficznego do tego planu w części obejmującej działki nr 247/4, nr 248/3, nr 248/4 i nr 248/8, którym to działkom nadano przeznaczenie 10M.

Rozwijając w pisemnym uzasadnieniu skargi postawione Radzie Miejskiej zarzuty, skarżący przedstawili powody, dla których nie zgadzają się aby należąca do nich działka nr 248/5, która zgodnie z MPZP przeznaczona jest pod zabudowę jednorodzinną przewidzianą na terenie oznaczonym symbolem 12MN (ponadto skarżący są współwłaścicielami działek drogowych nr 248/8 i nr 248/9 oznaczonych na rysunku planu symbolem 18KDPJ), sąsiadowała z zabudową wielorodzinną, planowaną do realizacji na działce nr 247/4, która na rysunku planu znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 10M. Powołując się na orzecznictwo sądowe przedstawili powody, dla których należy uznać, że w przypadku zaskarżonej uchwały doszło do przekroczenia władztwa planistycznego. Wskazali na okoliczności dowodzące tego, że przyjęte rozwiązania planistyczne w zakresie terenu oznaczonego symbolem 10M są dowolne oraz pozbawione uzasadnienia merytorycznego. Ponadto naruszają one wymagania ładu przestrzennego zdefiniowane w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez dopuszczenie, aby na terenie zdominowanym przez zabudowę niską, jednorodzinną, powstała wielofunkcyjna zabudowa wielorodzinną. Doszło tym samym do naruszenia ustawowego wymogu sporządzania i uchwalania planu miejscowego poprzez brak uwzględnienia prawa własności. Skarżący zakupili bowiem działkę nr 248/5 na terenie, na którym miała obowiązywać zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Uzyskano wymagane pozwolenia i rozpoczęto budowę domu jednorodzinnego. Uchwalony w czerwcu 2019 r. MPZP praktycznie przekreślił takie zamierzenia mieszkaniowe. Na podstawie tego planu zaledwie kilka metrów od domu jednorodzinnego skarżących można będzie wybudować znacznych rozmiarów budynek mieszkalny wielorodzinny (3 kondygnacje i wysokość 12 m). Realizacja takiego też zamierzenia inwestycyjnego rozpoczęła się już na terenie działki nr 247/4. Ponadto na podstawie posiadanych przez skarżących informacji docelowo na działkach objętych zakresem niniejszej skargi mają powstać 3 budynki wielorodzinne po 20 mieszkań każdy. Tym samym zaskarżona uchwała narusza zasadę proporcjonalności, bezzasadnie przyznając prymat interesom indywidualnym właścicielom działek o przeznaczeniu 10M ponad interes indywidualny skarżących. Nie ma racjonalnych przesłanek, aby na działkach sąsiednich stworzyć formalne warunki do postawienia kilkupiętrowych bloków wielorodzinnych. Nie też ma racjonalnych

przesłanek, aby istotnie ograniczać wartość chronioną prawem, jaką jest prawo własności skarżących, jedynie dla partykularnych korzyści właścicieli działek sąsiednich.

Według skarżących również Studium nie przewidywało, aby cztery działki objęte zakresem niniejszej skargi miały mieć przeznaczenie 10M. Nie przewidywał tego także projekt planu miejscowego i to nie tylko pierwotny, ale również na etapie kolejnych wyłożeń projektu planu do wglądu. Dopiero po kolejnym wyłożeniu planu i albo bez żadnych wniosków formalnych ze strony jakiegokolwiek podmiotów, albo na wnioski spóźnione (po terminie ustawowym), nie wiadomo dlaczego dokonano zmiany przeznaczenia działek nr 247/4, nr 248/3, nr 248/4 i 248/8 pod zabudowę wielorodzinną. Informacja o ponowieniu czynności z 7.06.2019 r. nie zawiera uzasadnienia. Nie wskazuje podmiotu, który zainicjował takie zmiany. Ponadto informacja pojawiła się zaledwie 20 dni przed datą podjęcia zaskarżonej uchwały. W takiej sytuacji mogło dojść do istotnego naruszenia wymogów proceduralnych, ponieważ po drugim wyłożeniu projektu planu prawdopodobnie zgłoszono spóźniony wniosek o dokonanie zmiany przeznaczenia działek nr 247/4, nr 248/3 i nr 248/4 i nr 248/8, którym to działkom w zaskarżonej uchwale nadano właśnie po tym prawdopodobnym spóźnionym wniosku przeznaczenie 10M, a dodatkowo doszło do spóźnionej informacji z dnia 7.06.2019r. o ponowieniu czynności i dokonanych wtedy zmianach w zakresie działki nr 247/4, nr 248/3 i nr 248/4 i nr 248/8. Ustawa wymaga zachowania terminu 7 dni na wyłożenie projektu planu, potem biegnie okres wyłożenia planu, i następnie potrzeba jeszcze 14 dni na zgłaszanie uwag do projektu planu. Dodatkowo jest wątpliwa sama data informacji o ponowieniu czynności (7.06.2019r.), która pojawiła się zaledwie 20 dni przed uchwaleniem planu oraz trzy tygodnie po trzecim wyłożeniu projektu planu do wglądu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Kątów Wrocławskich wniósł o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 101 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713) – dalej "u.s.g." - każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Przepis powyższy przyznaje legitymację procesową do skarżenia uchwały lub zarządzenia z zakresu administracji publicznej każdemu, kogo prawa zostały naruszone. Chodzi tu zatem o powiązanie pomiędzy sferą praw jednostki a oddziaływującą na nią sferą regulacji prawnych wynikających z uchwały lub zarządzenia. Jeśli w wyniku regulacji zawartej w uchwale lub zarządzeniu dotychczasowa sfera praw jednostki dozna ograniczeń, to należy stwierdzić naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 u.s.g., a więc uznać legitymację skarżących do podjęcia środków ochrony swoich praw.

Skarżący są właścicielami nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym MPZP. Należy do nich znajdująca się na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną 12MN działka nr 248/5 oraz są współwłaścicielami drogowych działek nr 248/8 i 248/9 na terenie znaczonego symbolem 18KDPJ. Działka nr 248/5 sąsiaduje bezpośrednio z terenem oznaczonym w MPZP jako 10M, który przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową, zagrodową oraz usługową (§ 17 ust. 1 uchwały). Natomiast działki drogowe służą obsłudze komunikacyjnej terenu 12MN oraz 10M. Skarżący postrzegają niekorzystnie dopuszczenie w ramach funkcji MN realizacji budynków wielorodzinnych o nie więcej niż 12 mieszkaniach w jednym segmencie lub klatce schodowej (§ 17 ust. 3 pkt 2 uchwały), maksymalnej wysokości nieprzekraczającej 12 m (§ 17 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały) oraz maksymalnie trzech kondygnacji (§ 17 ust. 3 pkt 4 uchwały). Powołana przez skarżących argumentacja niewątpliwie dowodzi ograniczenia możliwości korzystania przez nich z przedmiotu własności w stosunku do uprawnień przysługujących przed wejściem w życie MPZP. Tego rodzaju ograniczenie oznacza zatem naruszenie interesu prawnego skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., co przesądza, że skarżącym przysługuje legitymacja procesowa do zaskarżenia w tym zakresie MPZP.

W rezultacie zarzuty skargi jako dopuszczalnej podlegały merytorycznemu rozpatrzeniu.

Stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawą stwierdzenia nieważności planu miejscowego może być wyłącznie istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów. Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego.

Kontrola sądowa zakwestionowanego MPZP wykazała, że w toku czynności opracowywania projektu MPZP naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj.art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p.

Z powołanego przepisu wynika, że organ wykonawczy po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i upływie okresu do wniesienia uwag, wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Jak wynika z treści tego przepisu, czynność ponowienia procedury odnosi się wyłącznie do uzgodnień, jeśli jest to uzasadnione wprowadzonymi zmianami, głównie w sytuacji kiedy generalnie zmienia się koncepcja zagospodarowania w danym terenie. Zatem, istotne naruszenie trybu to takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Jak trafnie podnieśli skarżący treść projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu w dniach od 15.01.2019 r. do 04.02.2019 r. (było to drugie wyłożenie) różni się od wersji uchwalonej przez radę miejską na sesji 27.06.2019 r., mimo że w nieprzekraczalnym terminie do 18.02.2019 r. nie wpłynęła żadna uwaga do projektu planu, ani też nie ponowiono w niezbędnym zakresie procedury planistycznej. Pomimo tego organ planistyczny dokonał trzeciego wyłożenia planu w dniach 26.04.2019 r. do 17.05.2019 r. W trakcie którego nie wpłynęła żadna uwaga. Następnie wskazał w piśmie datowanym na 07.06.2019 r., że zdecydował się na ponowne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu (czwarte wyłożenie, ale brak jest w dokumentacji planistycznej w tym zakresie stosownych dowodów). Jako powód organ planistyczny podał wprowadzenie zmiany (autokorekty) przeznaczenia działek nr 247/4, nr 248/3, nr 248/4 i nr 248/8 z terenu zabudowy produkcyjnej, składów, magazynów i usług (16P/U) na teren zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej oraz usługowej (10M). W dokumentacji planistycznej przekazanej wraz ze skargą zalega jeszcze pismo/wniosek datowany na dzień 22.03.2019 r. (data wpływu do organu planistycznego), w którym Robert Klimek zwrócił się o zmianę przeznaczenia terenu (nieruchomości) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 248/3, nr 248/4 i nr 248/8.

W ocenie Sądu, opisane wyżej zmiany treściowe, jakich dokonano w projekcie planu w okresie po trzecim wyłożeniu projektu planu a jego uchwaleniem mają charakter istotny. Wprowadzają generalną zmianę w zakresie funkcji terenu 10M, tak więc wymagały ponowienia procedury planistycznej w część projektu planu objętą zmianą (art. 19 ust. 2 u.p.z.p.). W aktach planistycznych, pomimo zadeklarowania w piśmie z 07.06.2019r., że zachodzi konieczność ponowienia czynności określonych przepisami u.p.z.p., brak jest dowodów wskazujących, że takie czynności zostały przeprowadzone, co jest tym bardziej wykluczone jeśli się uwzględni okoliczność uchwalenia zaskarżonego MPZP już na sesji Rady Miejskiej w dniu 27.06.2019 r.

W orzecznictwie trafnie podkreśla się wagę powtórnego wyłożenia projektu planu do wglądu, wynikającą z funkcji, jaką pełni i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu – udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji co do przyjętych lub nie przyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz «ostatniej instancji» w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (zob. wyroki NSA z 04.10.2011 r., II OSK 1508/11; z 28.01.2016 r., II OSK 1295/14, a także z 27.11.2018r., sygn. akt II OSK 2406/18).

W orzecznictwie podkreśla się również, że zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok NSA z 02.06.2016 r., II OSK 2360/14).

Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że wprowadzenie generalnej zmiany koncepcji zagospodarowania działek nr 247/4, nr 248/3, nr 248/4 i nr 248/8 z terenu zabudowy produkcyjnej, składów, magazynów i usług (16P/U) na teren zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej oraz usługowej (10M), bez ponowienia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W konsekwencji naruszenie to rodzi skutek w postaci nieważności planu w części tekstowej i graficznej dla terenu oznaczonego symbolem 10M. Z uwagi na rodzaj i charakter wprowadzonych zmian, taki zakres interwencji był niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia procedury planistycznej, a zarazem do zapewnienia skuteczność kontroli sądowoadministracyjnej.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. uwzględniając poniesione przez skarżących celowe koszty postępowania.