

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 listopada 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Kremis /sprawozdawca/
Sędziowie:	Sędzia WSA Alicja Palus Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Protokolant	Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 października 2009r.

sprawy ze skargi Lucjana Kudryńskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 10 lipca 2008r. nr XXIII/734/08

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działki o numerach ewidencyjnych 33/3, 33/6, 33/8 AM 10;
2. orzeka, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;
3. dalej idącą skargę oddala;
4. zasądza od Rady Miejskiej we Wrocławiu na rzecz skarżącego Lucjana Kudryńskiego 300zł (słownie: trzysta złotych) kosztów postępowania sądowego.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 5 października 2006 r. Rada Miejska Wrocławia. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Skarżący (wraz z innymi właścicielami nieruchomości, położonych na terenie objętym projektem), wniósł uwagi do wymienionego projektu. W uwagach wskazano na brak zachowania podstawowej zasady ładu przestrzennego w terenie, w zakresie niemożności pogodzenia planu w projektowanym kształcie z dotychczasową działalnością gospodarczą, prowadzoną przez stronę (rolnicze wykorzystanie nieruchomości) a przede wszystkim naruszenie interesu prawnego strony poprzez usytuowanie nowoprojektowanej drogi (2KD-D4) w znacznej części na działce skarżącego, a jej usytuowanie w znacznej mierze ogranicza korzystanie z nieruchomości skarżącego. W uwagach (k. 20 akt odwrót) skarżący podniósł, że projekt planu dzieli gospodarstwo ogrodnicze na dwie części mieszkalną i ogrodniczą. Podniesiono, że gospodarstwo ogrodnicze winno (jak dotąd) stanowić gospodarczą całość, a planowana zmiana doprowadzi do przecięcia nieruchomości drogą publiczną. Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie rozpatrzenia uwag do opisanego projektu planu uwzględniono częściowo uwagi Marii Wasilewskiej, Zbigniewa Jacykowskiego, Stanisława Jacykowskiego i Opus Polska sp. z o. o., natomiast nie uwzględniono w całości pozostałych uwag, w tym uwag państwa Kudryńskich)Vide § 3 pkt 6 zarządzenia. Na posiedzeniu dnia 10 lipca 2008 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę Nr XXIII/734/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (vide uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 października 2008 r. – Nr XXV/927/08) Lucjan Kudryński skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zaskarżając uchwałę nr Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXIII/734/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Skarga zarzuca naruszenie § 1, § 15 ust. 2 i 3, § 23 uchwały w postaci naruszenia prawa własności i prawa swobodnego korzystania z nieruchomości, której właścicielem jest skarżący, zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności § 11, § 15 ust. 2 i 3 § 23 zakwestionowanej uchwały za zasądzeniem na jego rzecz kosztów postępowania w sprawie z powodu naruszenia interesu prawnego skarżącego; Zdaniem strony wskazane uchybienia winny skutkować stwierdzeniem nieważności wymienionych zapisów zaskarżonej uchwały. Zdaniem skarżącego uchwalenie przez Radę Miejską miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z pominięciem wniosków skarżącego nastąpiło z naruszeniem prawa. Uchwała rażąco ograniczyła uprawnienia obywateli zamieszkałych na terenach objętych regulacją zaskarżonej uchwały, a jednocześnie niewyłącznych spod jej obowiązywania, czym naruszyła zasady równości obywateli wobec prawa i organów administracji publicznej i samorządowej. W szerokim uzasadnieniu skarżący rozwinął zarzuty zgłoszone uprzednio we wnioskach złożonych do projektu planu. Skarga, między innymi, podnosi, że uchwała została

narusza prawo własności skarżącego, poprzez nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące mu prawo. Strona skarżąca, zarzuca naruszenie art. 21 ust. 1 konstytucji RP przez naruszenie prymatu własności prywatnej, ograniczanej jedynie ustawą; naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 140 K. c. przez naruszenie prawa własności skarżącego w zakresie, w jakim ograniczono jego swobodę dysponowania swoją nieruchomością i jej zagospodarowania; naruszenie art. 2 Konstytucji polegające na pewności prawa i zaufania skarżącego do państwa nie prawa; naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez nieuwzględnienie w zaskarżanych przepisach uchwały prawa własności nieruchomości skarżącego; naruszenie art. 6 ust. 1 tej ustawy przez ukształtowanie w zaskarżonych przepisach uchwały wykonywania prawa własności nieruchomości skarżącego w sposób niezgodny z jego interesem indywidualnym; naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez wprowadzenie w zaskarżonych przepisach uchwały postanowień niezgodnych z obowiązującym dla terenu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia przyjętym w odnośnej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia; naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 przez naruszenie podstawowej dyrektywy interpretacyjnej przepisów ograniczających korzystanie przez skarżącego z jego nieruchomości; naruszenie art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji naruszenie zasady doboru środków działania współmiernego do cel nadmiernym nienaruszaniu uprawnień przysługujących obywatelowi. Wszelkie czynności organów administracji publicznej powinny być współmierne do obranego celu, a w szczególności nie ograniczać znacząco uprawnień (art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji). Działanie sprzeczne z zasadami Kodeksu jest naruszeniem przez Radę Miasta powszechnie uznawanych w Unii Europejskiej standardów działania administracji publicznej. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie w całości, podnosząc, iż nieprawdziwym jest zarzut dotyczący uchwalenia planu z naruszeniem przytoczonych w skardze przepisów prawa materialnego. Zdaniem Rady ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony w trybie ustalonym ustawą i respektującym powszechnie obowiązujące przepisy, z istoty swej może nieść ograniczenia w zakresie korzystania także z prawa własności, jednakże nie narusza konstytucyjnej ochrony własności. Zapisy planu z istoty swej muszą godzić sprzeczne interesy podmiotów działających na terenie objętym tym planem, a w szczególności także zamierzenia właścicieli i użytkowników wieczystych działek objętych terenem planu. Nie jest prawdą że na terenie objętym planem nie będzie możliwości, prowadzenia w dalszym ciągu działalności rolniczej, bo na przeszkodzie temu stoi treść art. 35 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na działkach 33/3, 33/6 i 33/8 nie jest prowadzona działalność rolnicza. Nadto jednym z celów i ważnych elementów procesu planistycznego jest właściwe zaprojektowanie i zapewnienie prawidłowego układu komunikacyjnego, a analiza dotychczasowej sieci dróg w terenie wykazała, że dotychczasowy układ komunikacyjny nie zaspokaja dostępu do dróg publicznych wszystkim działkom w granicach opracowania. Nowy układ dróg publicznych oraz

jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu prowadzi do uporządkowania przestrzeni i zapewnienia ładu przestrzennego, którego zaprzeczeniem jest (zdaniem strony przeciwnej) jest chaotyczny rozwój zabudowy konfliktowych działań i jej obsługa poprzez indywidualnie prowadzone drogi wewnętrzne i ustanawiane służebności przejazdu. Zdaniem organu nie zostały naruszone wyszczególnione w skardze przepisy. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Badając zgodność zaskarżonego aktu z prawem, Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, zgodnie z przepisem art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.). Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Zakaz orzekania o nieważności uchwały organu gminy po upływie roku od dnia jej podjęcia nie dotyczy aktów prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Będąc źródłem prawa Rzeczypospolitej Polskiej akt prawa miejscowego jednostki samorządu terytorialnego ma w hierarchii źródeł prawa pozycję zależną od ustawy. Każdorazowo, w akcie rangi ustawy, musi być zawarte upoważnienie do działania w tej formie prawnej. Kształt kompetencji wyznacza w tym zakresie przede wszystkim art. 94. Konstytucji. Zgodnie z jego treścią stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego jest dopuszczalne na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Powołane unormowanie wskazuje, że kryterium oceny legalności zaskarżonej uchwały określa wola ustawodawcy wyrażona w konkretnym upoważnieniu ustawowym. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXIII/734/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Oceniając skargę w pierwszym rzędzie należało ocenić legitymację skarżącego do jej wniesienia. Zaskarżony plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony w trybie przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Zgodnie z przywołaną ustawą uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być skarżona do sądu administracyjnego po wyczerpaniu trybu z art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. tj. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.). Stosownie do tego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W przeciwieństwie do legitymacji w postępowaniu administracyjnym (wedle KPA), w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone.

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia jest zatem przesłanką niezbędną do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a następnie obliguje Sąd do merytorycznej oceny zakwestionowanej skargą uchwały, podjętej w zakresie administracji publicznej. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia występuje wówczas, gdy jest to wynikiem naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Interes prawny w postępowaniu planistycznym ma właściciel/użytkownik wieczysty nieruchomości. Interes ten znajduje ochronę w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 140 i n. k.c.), (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2008 r., IV SA/Wa 599/08 Lex 483131) W rozpoznawanej sprawie skarżący wykazał legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Przysługuje mu, co jest niesporne, prawo własności działek na terenie objętym uchwalonym planem zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Dokonując oceny legalności kontrolowanej uchwały Sąd bada nie tylko samą treść planu zagospodarowania przestrzennego oraz załączników do uchwały, lecz także prawidłowe wyczerpanie procedury sporządzenia i uchwalenia planu. Stosownie do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest nieważna w przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu, bądź istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, albo naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Procedura uchwalenia planu jest to szereg kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy. Wedle art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 10. Wprowadzenie instytucji uwag do projektu planu ma na celu uwzględnienie udziału podmiotów indywidualnych w kształtowaniu treści planu. 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 (art. 19 ust. 1). Skarżący, korzystając z ustawowego uprawnienia, wniósł uwagi do projektu planu, kwestionując proponowane ustalenia. Podniósł, że projekt zakłóca korzystanie z nieruchomości - dzieli gospodarstwo ogrodnicze na dwie części - mieszkalną i ogrodniczą, wymusza stosowanie nowych ogrodzeń wzdłuż drogi. Prowadzi do tego, że z jednej części nieruchomości przechodzi się do drugiej części nieruchomości. Ogrodnictwo musi mieć w jednym obrębie tak szklarnię, jak i zabudowania gospodarcze oraz mieszkalne. Stanowi jedną całość i nie do pomyślenia jest, by ta jednolita nieruchomość została przecięta ogólnodostępną drogą. Nieruchomość tę zakupiono za wszystkie oszczędności, aby zapewnić sobie enklawę spokoju. Strona nie wyobraża sobie, by ruchliwa droga miała przecinać nieruchomość, a droga miałaby być poprowadzona pod ich oknami. Jak powiedziano w części wstępnej uzasadnienia, uwag tych Prezydent miasta nie uwzględnił. W ocenie Sądu w zaistniałym stanie faktycznym doszło do naruszenia, przez organ stanowiący gminy, art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do przywołanego przepisu plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu

planu (...). Rozpatrzenie uwag powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu i poprzedzającą jego uchwalenie (Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck 2006, s. 190 i n.). Z protokołu posiedzenia Rady Miejskiej Wrocławia. z dnia 10 lipca 2008 r. wynika, że Rada została poinformowana, że „plan nie jest duży, natomiast powodował różne dyskusje. Jest zgodny ze studium, wpłynęło do niego 14 uwag”. Referujący dyrektor Jacek Barski wniósł o uchwalenie planu. W efekcie, po zarządzeniu głosowania, za głosowało 29 członków Rady, nikt nie był przeciw i nikt się nie wstrzymał. Należy zatem stwierdzić, że wbrew obowiązki ustawowemu, nieuwzględnione przez Prezydenta uwagi nie zostały Radzie przedstawione (ograniczono się jedynie do podania liczby zgłoszonych uwag), a co za tym idzie Rada nie miała możliwości i nie rozstrzygała jednocześnie (wraz z uchwaleniem planu) o sposobie rozpatrzenia uwag do niego zgłoszonych, w tym w szczególności uwag strony. Rozpatrzenie uwag polega na poddaniu ich głosowaniu, w efekcie czego część uwag może zostać przyjęta przez radę, co z kolei obliguje burmistrza/prezydenta do uwzględnienia ich w planie. Oczywiście szereg uwag może także zostać nieuwzględnionych. Uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu. Mając na względzie dotychczasowe ustalenia i rozważania należy stwierdzić, że w toku uchwalania planu nie została zachowana procedura określona w art. 20 ustawy. Zdaniem Sądu dyskusja i ocena wniosków poszczególnych podmiotów, dotyczących projektu planu zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji rozpatrzenie uwag jest niezbędnym elementem procesu planowania. Zgodnie z art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym działalność organów gminy jest jawna, co winno skutkować jawnością podejmowanych przez te organy rozstrzygnięć w przedmiocie uchwalania prawa miejscowego. Nie budzi wątpliwości, że projekt planu zagospodarowania przestrzennego w sposób bezpośredni wpływa na wykonywanie prawa własności przez skarżącego, a zatem przy podejmowaniu rozstrzygnięć w tym zakresie rozważania dotyczące ograniczenia tego prawa są niezbędne. Naruszając prawo własności, Rada Miejska winna wyjaśnić konieczność takiego działania, mając na względzie z jednej strony interes publiczny, z drugiej zaś uwzględniając poszanowanie prawa własności. (por. wyrok jw.) W świetle stwierdzonych uchybień Sąd doszedł do przekonania, że skarga zasługuje na uwzględnienie i dlatego też, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji. Na podstawie art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł o niewykonaniu zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim orzeczono o jej nieważności do czasu uprawomocnienia się wyroku. Skarga podlegała oddaleniu w pozostałym zakresie, tj. o ile odnosiła się do okoliczności, co do których bez wątpienia nie było naruszenia interesu prawnego skarżącego Lucjana Kudryńskiego. Należy z naciskiem podkreślić, że zasada praworządności, którą organy administracji publicznej mają obowiązek respektować w zakresie podejmowanych działań, wymaga zachowania wszelkich procedur, do przestrzegania których obliguje ustawa. Wskazać przy tym trzeba, że z dołączonych do odpowiedzi akt administracyjnych wynika, że część uwag w toku uchwalania planu została uwzględniona, a w takim przypadku ustawodawca nakazuje powtórzyć procedurę w niezbędnym zakresie. Rzeczą gminy jest zatem każdorazowe rozważenie (w toku prac planistycznych) czy uwzględnienie części uwag

pociąga za sobą konieczność powtórzenia – w jakiejś części – procedury planistycznej. Nadto, należy wskazać, że jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 28 lutego 2008 r. (II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139) „Konieczność urządzenia nowych dróg służących m.in. do swobodnego funkcjonowania mieszkańców, przemieszczania się służb komunalnych i ratowniczych a co za tym idzie przeznaczenie na ten cel terenów w planie zagospodarowania przestrzennego mieści się w granicach zakreślonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przeznaczenie określonych gruntów pod drogi publiczne służy bowiem porządkowi publicznemu. Realizacja tego celu nie jest jednak możliwa bez ograniczenia czyichkolwiek praw. Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego z jednej strony a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli”. Dodać tu jeszcze można, że w świetle aktualnie obowiązujących przepisów droga publiczna, będąc inwestycją celu publicznego wiąże się ze znaczącym ograniczeniem prawa właścicieli, których tereny zostają na te cele przeznaczone, a co za tym idzie gmina winna zachować balans między interesem publicznym i interesem jednostki już na etapie uchwalania prawa miejscowego (vide art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - t. j. Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Ze wskazanych względów należało orzec jak na wstępie.