



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 grudnia 2013 r.

Poz. 6609

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 665/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Grzegorza S. i Antoniny S.

na uchwałę Rady Miasta Jedlina-Zdrój

z dnia 28 marca 2012 r nr XV/84/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jedlina-Zdrój

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 47/9;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność, nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;
- III. zasądza od Rady Miasta Jedlina-Zdrój na rzecz Antoniny S. kwotę 300 zł (słownie: trzysta złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego;
- IV. przyznaje od Skarbu Państwa–Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na rzecz adwokata Dariusza Hamarskiego z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu kwotę 295,20 zł (słownie: dwieście dziewięćdziesiąt pięć złotych dwadzieścia groszy), w tym kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej i kwotę 55,20zł(słownie: pięćdziesiąt pięć złotych dwadzieścia groszy) z tytułu podatku VAT.

Uzasadnienie

Skarżący Antonina i Grzegorz S. złożyli skargę na uchwałę Rady Miasta Jedlina – Zdrój Nr XV/84/12, z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jedlina-Zdrój, w części dotyczącej przeznaczenia działki nr 47/9, będącej własnością skarżących. Według oceny skarżących działka nr 47/9 w planie miejscowym oznaczona została jako teren lasów – 21ZL, gdy tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jedlina – Zdrój działka ta oznaczona jest symbolem 3MU 4 – tereny mieszkaniowo-usługowe.

W związku z powyższymi zarzutami wnieśli o stwierdzenie nieważności § 41 ust. 1 zaskarżonej uchwały w związku z § 12 ust. 1 oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały w zakresie obszaru oznaczonego symbolem 21ZL, położonego przy ul. Kłodzkiej 57 B w Jedlinie Zdroju.

Poprzez stwierdzenie zaskarżoną uchwałą zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium, Rada Miejska Jedliny Zdrój naruszyła, zdaniem skarżących, zasady sporządzania m.p.z.p. (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), ponieważ stwierdzenie zgodności ustaleń planu miejscowego ze Studium nie jest zgodne z prawdą. W ocenie skarżących ograniczenia prawa własności nie mogą być na właściciela nieruchomości nakładane dowolnie, gdyż doprowadziłyby to do powstania sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności, wyrażoną w art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Na nieruchomości skarżących (działce nr 47/9) prowadzone są prace budowlane na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto działka nr 47/9 posiada adres – ul. Kłodzka 57 B, nadany w 1999 r. Jest to zatem nieruchomość siedliskowa. Działka ta jest podłączona do gminnego systemu zasilania w wodę z wodociągu. Na działce tej w ramach realizacji decyzji o pozwoleniu na budowę został wybudowany przez skarżących magazyn na materiały budowlane niezbędny do budowy, zostały wykonane prace melioracyjne służące odwodnieniu gruntu oraz zabudowane zaplecze magazynowo - techniczne dla trwającej budowy. Działka nr 47/9 została już częściowo ogrodzona siatką metalową powlekaną. Skarżący ponieśli ogromne nakłady finansowe na rozpoczęcie i kontynuowanie budowy, ufając, że są obywatelami państwa prawa.

Według skarżących, ograniczenia prawa własności nie mogą być nakładane na właściciela nieruchomości w sposób dowolny.

Wniesienie skargi poprzedzone zostało wezwaniem organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, jednakże bezskutecznie. Ponadto, sporządzenie projektu m.p.z.p. odbyło się wbrew zasadom o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez użycie do sporządzania planu niewłaściwej mapy ewidencji gruntów, która nie zawiera użytków rolnych w zakresie ich granic i oznaczeń symbolami.

Rada Miejska naruszyła także art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z § 12 pkt 19 rozporządzenia, przejawiające się w braku uzasadnienia uchwały w zakresie wskazania interesów ogólnych lub wskazania okoliczności faktycznych dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów działki nr 47/9 z 3MU4 (wg załącznika graficznego do Studium) na 21ZL(w planie miejscowym).

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Jedlina Zdrój wniosła o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej. Analiza działań podjętych w trakcie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego uchwaleniu, nie wskazuje na błędy Gminy i nie został naruszony żaden ze wskazanych przez skarżących przepis prawa.

Nie jest słuszny także zarzut użycia niewłaściwych map do sporządzania planu miejscowego, gdyż mapa ta została wydana przez Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu w dniu 18 marca 2008 r. na zlecenie Gminy z dnia 14 marca 2008 r. Zgodnie z tymi mapami, grunty zlokalizowane na działce nr 47/9 są gruntami leśnymi. W planie miejscowym, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, następuje określenie przeznaczenia terenu, a nie przekwalifikowanie gruntów.

W uchwalonym planie miejscowym oznaczenie terenu działki nr 47/ 9 - to teren lasu. Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jedlina Zdrój, przyjętym uchwałą Nr XXXIX/208/2010 Rady Miasta Jedlina Zdrój z dnia 10 listopada 2010 r., zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne należy ograniczyć w miarę możliwości(Rozdział III pkt 6 Studium). Ponadto w Studium wskazano, że:” 11. Za zgodne z ustaleniami Studium uznaje się zmianę przeznaczenia terenu,

wynikającą z braku zgody na przeznaczenie terenów leśnych na cele nieleśne lub występowania lokalnych czynników uniemożliwiających realizację przeznaczenia podstawowego.”

Podczas przygotowywania projektu planu stwierdzono występowanie na działce nr 47/9 gruntów leśnych, co w kontekście zmiany Studium, który jako kierunek wskazuje ograniczenie do niezbędnego minimum wyłączenia gruntów leśnych na cele nieleśne, zostało zgodnie z tym dokumentem uwzględnione.

Tak więc nie jest słuszny zarzut skarżących, zdaniem Rady, że zostało naruszone ich konstytucyjnie chronione prawo własności.

Na rozprawie w dniu 16 maja 2013 r. pełnomocnik skarżącego Grzegorza S. poparł skargę i wniósł o zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

W pismach procesowych z dnia 2 listopada 2012 r., z dnia 25 marca 2013 r. i z dnia 17 kwietnia 2013 r. skarżący wnieśli o zasądzenie na ich rzecz kosztów postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu jednostki samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Miasta Jedlina Zdrój, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 6 września 2012 roku Nr XV/84/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jedlina-Zdrój.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne 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 (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/09

Sąd, dokonując kontroli kwestionowanej uchwały stwierdził, że podjęta uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie dotyczącym działki nr 47/9, co oznacza, że w tym zakresie należało wyeliminować ją z obrotu prawne.

Przypomnieć należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. W celu zaś określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej jako „studium”. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Projekt planu miejscowego sporządza organ wykonawczy gminy, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

Z powyższego wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych.

Z przesłanego na wezwanie Sądu czytelnego i kolorowego wrysu kierunków rozwoju przestrzennego zawartego w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jedlina-Zdrój z naniesionymi granicami działki skarżących nr 47/9 (k.107 akt sądowych) wyraźnie wynika, że działka ta znajduje się w całości na terenie oznaczonym symbolem 3MU4. W rozdziale III części tekstowej Studium p.t. Kierunki zagospodarowania przestrzennego w pkt 4 Funkcjonalne jednostki terenowe – szczegółowe zasady i standardy zagospodarowania, dla symbolu MU przyjęto – tereny zabudowy mieszkaniowej i towarzyszących jej usług. W Studium wyraźnie też wyodrębniono i zaznaczono teren ZL jako tereny lasów i zalesień. Zaznaczone w Studium tereny ZL nie dotyczą jednakże działki skarżących.

Nie ulega zatem wątpliwości, że działka nr 47/9 w Studium gminnym zaplanowana została przez Radę Gminy Jedlina Zdrój pod budownictwo mieszkaniowe i towarzyszące jej usługi.

W zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Jedlina-Zdrój teren działki nr 47/9 w całości przeznaczony został natomiast na tereny lasów i zalesień - 21ZL (k. 106 akt sądowych – wrys z m.p.z.p. z naniesionymi granicami działki nr 47/9).

Oznacza to, że Rada Gminy Jedlina- Zdrój naruszyła w sposób kwalifikowany przepis art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.Dz.U. 2012, poz.647) stwierdzając jego zgodność z ustaleniami Studium w odniesieniu do działki nr 47/9. Pozostałe zarzuty dotyczące rodzaju użytej mapy do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też braku szczegółowego uzasadnienia do uchwały, nie mogą być uwzględnione, gdyż nie mają charakteru naruszeń istotnych, a ponadto nie naruszają one interesu prawnego skarżących, bowiem nie dotyczą bezpośrednio działki stanowiącej własność skarżących. Zakres prawnej ochrony osoby skarżącej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się bowiem tylko do indywidualnej sytuacji prawnej skarżących. Aby więc Sąd mógł uwzględnić skargę w pozostałym zakresie, skarżący musieliby udowodnić, że zaskarżona uchwała również i w tym pozostałym zakresie nie tylko, że narusza prawo, lecz jednocześnie, że negatywnie wpływa na ich sferę prawnomaterialną, pozbawia ich np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Pamiętać przy tym należy, że skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej).

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, zwanej dalej p.p.s.a. (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w pkt I sentencji, zaś orzeczenie zawarte w pkt II wyroku znajduje uzasadnienie w treści art. 152 p.p.s.a. Orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania na rzecz skarżącej Antoniny S. oparto na przepisie art. 200 p.p.s.a. Zasądzenie wynagrodzenia za udzielenie pomocy prawnej pełnomocnikowi działającemu z urzędu znajduje oparcie w treści § 18 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.).