



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4022

WYROK NR II OSK 987/21 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 23 czerwca 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Roman Ciągiewicz

Sędzia del. NSA Jerzy Stankowski

po rozpoznaniu w dniu 23 czerwca 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 406/20

w sprawie ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie

na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa

z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr XVII/153/20

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Żłotej i Korczaka w Dzierżoniowie

I. uchyla zaskarżony wyrok w punkcie II i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu;

II. zasądza od Gminy Dzierżoniów na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie kwotę 390 (trzysta dziewięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wr 406/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po rozpoznaniu skargi Wspólnoty Mieszkaniowej przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr XVII/153/20 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.) stwierdził nieważność § 14 i § 15 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do tej uchwały w części obejmującej tereny oznaczone symbolem 1MW i 1MW/U, dalej idącą skargę oddalił oraz zasądził zwrot kosztów postępowania sądowego.

Podstawą rozstrzygnięcia był następujący stan faktyczny i prawny.

Uchwałą z dnia 6 kwietnia 2020 r. nr XVII/153/20 Rada Miejska Dzierżoniowa, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293, dalej u.p.z.p.) w związku z uchwałą nr III/19/18 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie, po stwierdzeniu braku naruszenia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Dzierżoniowa, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie (dalej: „Plan miejscowy”, „Plan”).

W uchwale zamieszczono postanowienia dotyczące: przepisów ogólnych (Rozdział 1), ustaleń ogólnych (Rozdział 2), ustaleń szczegółowych (Rozdział 3) i przepisów końcowych (Rozdział 4).

Ustaleniami szczegółowymi objęty został m.in. teren oznaczony na rysunku planu symbolem: 1MW, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 1MW/U, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej i IPEC, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy produkcyjno-usługowej, związanej z ciepłownictwem i energetyką.

Dla każdego z terenów określono w uchwale planistycznej odrębnie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – wniosła Wspólnota Mieszkaniowa przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie.

W petitum skargi, działający imieniem skarżącej Wspólnoty pełnomocnik – zaskarżając uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r. w całości – zarzucił jej naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1) naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., przez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w postaci uchwalenia przez Radę Miejską Dzierżoniowa planu, który narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albowiem:

a. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem MN w skład którego wchodzi nieruchomość skarżącej, jako tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej o niskiej intensywności z przeważającą zabudową jednorodziną, a tymczasem w planie wprowadzono i zastosowano do nieruchomości skarżącej zabudowę wielorodzinną, a przez zastosowanie wskaźników zabudowy, to jest dopuszczając zabudowę o wysokości do 19 metrów oraz ustalając wskaźnik zabudowy nie większy niż 3,0, dopuszczono zabudowę o średniej i wysokiej intensywności (oznaczenie w MPZP symbolem 1MW),

b. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem MN jako tereny o przeważającej funkcji mieszkaniowej o niskiej intensywności z przeważającą zabudową jednorodziną, a tymczasem w planie wprowadzono i zastosowano do nieruchomości bezpośrednio graniczącej z nieruchomością skarżącej, zabudowę wielorodzinną (oznaczenie w MPZP symbolem 1MW/U),

c. Studium określiło obszar, oznaczony symbolem PP/KS jako tereny gdzie należy unikać lokowania zabudowy wysokiej, a dopuszczalną wysokością obiektów określono jako nie przekraczającą w najwyższym

punkcie dachu 12,0 m, z jednoczesnym wskazaniem, iż zieleń (zwłaszcza o charakterze izolacyjnym i osłonowym) powinna zajmować co najmniej 25% powierzchni każdej nieruchomości, do której dane przedsięwzięcie będzie miało tytuł prawny, gdy tymczasem w planie miejscowym wprowadzono możliwość zabudowy nie większą niż 23 m, w odniesieniu do kominów - nie większą niż 72 m a powierzchnię czynną ustalono na poziomie nie mniejszym niż 10% powierzchni działki budowlanej (oznaczenie w MPZP symbolem IPEC),

2) naruszenie art. 6 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez przekroczenie przez Radę Miejską Dzierżoniowa przysługującego jej władztwa planistycznego i nieuzasadnione naruszenie istoty prawa własności Skarżących, przez dopuszczenie na terenach, objętych planem, wysokiej zabudowy wielorodzinnej oraz zabudowy związanej z energetyką ciepłą o wysokim stopniu uciążliwości, co istotnie wpływa na wzrost uciążliwości i ograniczenia w swobodnym użytkowaniu nieruchomości i rozporządzaniu prawem własności przez skarżącą,

3) naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ukształtowanie warunków zabudowy w obszarze 1MW (§ 14 MPZP), 1MW/U (§ 15 MPZP) oraz IPEC (§ 16 MPZP) w sposób niezgodny z zasadą ładu urbanistycznego, przez takie ustalenie zasad zabudowy, które nie tworzy harmonijnej całości oraz nie uwzględnia uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, środowiskowych oraz kompozycyjno-estetycznych, wobec dopuszczenia na analizowanym obszarze zabudowy, która nie będzie w żaden sposób nawiązywać do zabudowy istniejącej oraz będzie prowadziła do naruszenia walorów krajobrazowych terenu objętego planem oraz dopuszczenie zabudowy, która z uwagi na swój rozmiar i uciążliwość nie powinna być sytuowana w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej,

4) brak obowiązkowych elementów planu miejscowego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 2), 3), 3a), 5) z uwagi na brak w MPZP lub niewystarczające określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu czy ustalenie i określenie wymagań, wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty pełnomocnik skarżącej Wspólnoty wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie części tekstowej: § 14, § 15, § 16 oraz w odniesieniu do terenu oznaczonego w części graficznej (rysunek planu) symbolem 1MW, 1MW/U oraz IPEC, a ponadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według zasad prawem przewidzianych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Dzierżoniowa, reprezentowana przez Burmistrza wniosła o oddalenie skargi, uznając ją za bezzasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r. – w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Żłotej i Korczaka w Dzierżoniowie, przy czym kasacyjne żądanie skargi sformułowane zostało alternatywnie jako wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ewentualnie stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 14, § 15 i § 16 jej części tekstowej oraz w zakresie terenu oznaczonego w części graficznej planu symbolami 1MW, 1MW/U i IPEC.

Mając na uwadze regulację art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) Sąd dokonał oceny legitymacji skarżącej do zaskarżenia powołanej uchwały uznając, że Wspólnota wykazała zaistnienie w dacie wniesienia skargi naruszenia uprawnień właścicielskich członków wspólnoty ustaleniami zaskarżonej uchwały zawartymi w § 14 i § 15 tego aktu, stanowiącymi o przeznaczeniu i sposobie kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW i 1MW/U.

Sąd Wojewódzki wyjaśnił, że w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Żłotej i Korczaka w Dzierżoniowie nr XVII/153/2020 z dnia 6 kwietnia 2020 r., Rada Miejska Dzierżoniowa określając w § 14 ust. 1 przeznaczenie terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MW, obejmującego nieruchomość, stanowiącą przedmiot własności

skarżącej, położoną przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie, postanowiła, że przeznaczeniem podstawowym jest teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zostały określone w § 14 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym ustalono: 1) powierzchnia zabudowy nie większa niż 50% powierzchni działki budowlanej; 2) wskaźnik intensywności zabudowy nie mniejszy niż 0,01 i nie większy niż 3,0; 3) wysokość zabudowy nie większa niż 19 m; 4) geometria dachu: dach płaski; 5) powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 30% powierzchni działki budowlanej.

Natomiast określając w § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały przeznaczenie terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MW/U obejmującego nieruchomość, bezpośrednio sąsiadującą z nieruchomością stanowiącą przedmiot własności skarżącej Wspólnoty, Rada Miejska Dzierżoniowa postanowiła, że przeznaczeniem podstawowym jest teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej. Ponadto lokalny prawodawca postanowił, że na tym terenie zabudowa mieszkaniowa i usługowa mogą być realizowane łącznie lub samodzielnie w ramach jednej działki budowlanej (ust. 2) a określając parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalił, że: 1) powierzchnia zabudowy nie większa niż 50% powierzchni działki budowlanej; 2) wskaźnik intensywności zabudowy nie mniejszy niż 0,01 i nie większy niż 1,0; 3) wysokość zabudowy nie większa niż 9 m; 4) geometria dachu: dach płaski lub o jednym kącie nachylenia głównych połaci dachu od 30o-50o; 5) powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 30% powierzchni działki budowlanej (ust. 3).

Sąd wskazał, że z treści przywołanych ustaleń planistycznych wynika, iż dla terenu, w granicach którego usytuowana jest nieruchomość skarżącej Wspólnoty jako przeznaczenie podstawowe przyjęto zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a dla terenu bezpośrednio z nią sąsiadującego zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową, nie dopuszczając innych przeznaczeń. W zaskarżonej uchwale prawodawca lokalny wyjaśnił też pojęcie „przeznaczenie podstawowe”, wskazując w § 3 pkt 3 tego aktu planistycznego, że należy przez to rozumieć rodzaj przeznaczenia, który dominuje lub jest jedyny na danym terenie.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, ustalenie planistyczne przyjęte zaskarżonym aktem, dotyczące przeznaczenia opisanych wcześniej terenów na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową, umożliwiając realizację zabudowy o takiej funkcji i parametrach określonych w uchwale spowoduje ograniczenia i może spowodować uciążliwości w korzystaniu z prawa własności przez skarżącą, a przez to narusza jej interes prawny.

Konsekwencją uznania przez Sąd, że skarżąca kwestionując w postępowaniu sądowoadministracyjnym w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. zapisy § 14 i § 15 opisywanej uchwały planistycznej, spełnia kryteria podmiotowe i może skutecznie korzystać z legitymacji skargowej, była powinność objęcia oceną legalności zaskarżonego aktu pod względem formalnym i merytorycznym także w pozostałym zakresie.

Sąd wyjaśnił, że warunkiem uwzględnienia skargi wniesionej w tej sprawie było stwierdzenie przez Sąd, że naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty Mieszkaniowej ustaleniami zawartymi w § 14 i § 15 uchwały nr XVII/153/20 Rady Miejskiej Dzierżoniowa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Złotej i Korczaka w Dzierżoniowie dokonane zostało z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Prowadząc merytoryczną ocenę zasadności skargi Sąd zwrócił uwagę, że jej konstrukcja i argumentacja wyprowadzone są z zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego przez uchwalenie przez Radę Miejską Dzierżoniowa aktu planistycznego, który narusza postanowienia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W uznaniu Sądu zarzut ten zasługuje na uwzględnienie, a naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty opisanymi wcześniej ustaleniami zaskarżonej uchwały, stanowiącymi o przeznaczeniu terenów dokonane zostało przez organ gminy z naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

W tym kontekście Sąd zwrócił uwagę na wzajemne relacje pomiędzy Studium i planem miejscowym z uwzględnieniem celów, dla jakich każde z tych opracowań jest sporządzone.

W przedmiotowej sprawie regulacje zawarte w przepisach art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymagały odniesienia ustaleń planistycznych przyjętych zaskarżoną uchwałą i wskazanych w skardze do treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Dzierżoniów przyjętego uchwałą nr XLV/298/01 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 29 stycznia 2001 r., zmienionego uchwałą nr VI/32/07 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 29 stycznia 2007 r. oraz uchwałą nr XIX/131/08 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Dzierżoniów.

Z porównania rysunku planu, przyjętego zaskarżoną uchwałą i rysunku Studium wynika, że tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1MW i MW/U odpowiadają swoim usytuowaniem terenowi oznaczonemu na rysunku Studium symbolem MN oznaczającym tereny zabudowy niskiej intensywności.

Analiza tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania obowiązującego dla miasta Dzierżoniowa, w brzmieniu nadanym mu uchwałą zmieniającą nr XIX/131/08 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 28 stycznia 2008 r. uprawnia do uznania, że jest to akt szczegółowo określający ogólne zasady rozwoju i zagospodarowania oraz zasady zagospodarowania (Rozdział II pkt 2.1 i pkt 2.2), w zakresie których w treści Studium uwzględniono rodzaj i funkcje zabudowy, wskaźniki minimalnej powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości budynków określonej przez liczbę kondygnacji, intensywności zabudowy z udziałem zieleni urządzonej, geometrię dachu i rodzaj pokrycia dachowego, wymagania dotyczące konkretnych elementów infrastruktury technicznej.

Sąd Wojewódzki wskazał, że w omawianym opracowaniu, w jego Rozdziale II pkt 2.2 ppkt 4 zamieszczono postanowienia stanowiące szczegółowe zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem MN, określonych w tekście Studium i w legendzie rysunku Studium jako tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności.

Sąd zwrócił przy tym uwagę, że z akt sprawy przedłożonych wraz z odpowiedzią na skargę wynika, iż dokonując zmiany Studium Rada Miejska Dzierżoniowa postanowiła: „MN – oznacza jak w rozdziale II Studium ... Kierunki zagospodarowania przestrzennego pkt 2.2. Szczegółowe zasady zagospodarowania ppkt 4, Tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności.” (Rozdział II B Kierunki rozwoju, pkt 2 określenie kategorii terenów).

W odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem MN w treści Studium postanowiono: 4. MN - Tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności a) tworzenie szeregów lub zespołów zabudowy jednorodzinnej, z przewagą wolnostojącej; b) wielkość pojedynczej działki budowlanej nie mniejsza niż 500 m²; c) dopuszczalne tworzenie niewielkich zespołów zabudowy jednorodzinnej szeregowej, atrialnej, bliźniaczej, a także wielorodzinnej, skalą i charakterem zbliżonej do jednorodzinnej; d) wysokość wszelkiej nowo realizowanej zabudowy nie powinna przekraczać 2,5 kondygnacji; e) dopuszczalna lokalizacja usług na wydzielonych terenach, w tym o ponadlokalnym charakterze; f) dopuszczalne tworzenie zespołów rekreacyjno-sportowych oraz terenów zieleni publicznej; g) dopuszczalna nieuciążliwa działalność gospodarcza (usługowa, usługowo-produkcyjna, produkcyjna lub naprawcza) w zespołach zabudowy, zarówno w lokalach wbudowanych w partery domów mieszkalnych, jak i w osobnych budynkach gospodarczych; w tym drugim przypadku powierzchnia działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1 500 m²; h) w przypadku kontynuowania (rozbudowy) istniejących zespołów zabudowy jednorodzinnej (zwłaszcza powstałej przed wojną), w nowo realizowanej zabudowie zachować należy zasadnicze cechy zabudowy istniejącej, tzn. jej gabaryty i formy dachu; i) pełne wyposażenie w zakresie infrastruktury technicznej terenów istniejącej zabudowy jednorodzinnej o substandardowym uzbrojeniu (w szczególności w zakresie systemów odprowadzania ścieków); j) na terenach nowoprojektowanych realizacja zabudowy przy pełnym uzbrojeniu w zakresie infrastruktury technicznej.

Zdaniem Sądu, przywołane postanowienia Studium wskazują jednoznacznie, że w ustaleniach planistycznych, przyjętych w zaskarżonej uchwale na terenach odpowiadających terenom oznaczonym w Studium symbolem MN wyeliminowano zabudowę jednorodziną, a zabudowę wielorodziną –

dopuszczoną w Studium z zastrzeżeniem, że skalą i charakterem powinna być zbliżona do jednorodzinnej – ustalono jako przeznaczenie podstawowe.

W ocenie Sądu pierwszej instancji taki zapis planu narusza ustalenia Studium. Za naruszający ustalenia Studium Sąd uznaje również zapis § 14 ust. 2 pkt 3 dopuszczający wysokość zabudowy do 19 m mimo, że z treści Studium wynika, że na terenach zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności wysokość wszelkiej noworealizowanej zabudowy nie powinna przekraczać 2,5 kondygnacji, co w praktyce oznacza wysokość ok. 9 m.

W obowiązujących warunkach prawnych, wynikających przede wszystkim z przepisu art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 u.p.z.p. należy – zdaniem Sądu uznać, że naruszenie interesu prawnego skarżącej Wspólnoty przez wprowadzenie wyłącznie wielorodzinnej zabudowy i zabudowy usługowej na terenie, w obszarze którego usytuowana jest nieruchomość skarżącej i terenie bezpośrednio sąsiadującym z nim dokonane zostało z jednoczesnym naruszeniem przez Radę Miejską Dzierżoniowa obiektywnego porządku prawnego.

Sąd uznał, że wobec nie budzących wątpliwości interpretacyjnych postanowień Studium, nie można zaakceptować twierdzeń organu gminy zawartych w odpowiedzi na skargę o braku jakichkolwiek ustaleń Studium wskazujących zabudowę mieszkaniową jednorodziną jako kierunek zagospodarowania przestrzennego dla obszaru oznaczonej symbolem MN. Nie można też uznać za prawidłową uwagę organu gminy o tym, że w żadnym miejscu Studium „nie ma mowy o wskaźnikach intensywności zabudowy”, skoro w tekście Studium w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej średniej intensywności postanowiono, że „średnia intensywność zabudowy nie przekraczająca $i = 0,5$ ”.

Ponadto Sąd nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że ustalenia planistyczne przyjęte dla terenu oznaczonego symbolem 1 PEC w sposób nieuprawniony naruszają interes prawny skarżącej.

W § 16 zaskarżonej uchwały dla tego terenu ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę produkcyjno-usługową związaną z ciepłownictwem i energetyką (ust. 1) i dopuszczono na nim realizację obiektów budowlanych i urządzeń służących działalności wytwarzania, przesyłu i sprzedaży energii cieplnej i elektrycznej (ust. 2).

W ocenie Sądu, taki rodzaj zabudowy może w przypadku jej zrealizowania powodować uciążliwości, a przez to kształtować faktyczny sposób korzystania z uprawnień właścicielskich skarżącej, ale ustalenie o jej dopuszczeniu na wskazanym terenie dokonane zostało w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego i powinności działania w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej oraz z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Dodatkowo Sąd zwrócił uwagę, że ustawodawca nie przyznaje w działaniach planistycznych szczególnej ochrony prawu własności, które może być nawet ograniczane ze względu na konieczność uwzględnienia innych wartości, a nawet przyznania im prymatu, takich jak wymagania ochrony środowiska, bezpieczeństwa ludzi i mienia czy potrzeby interesu publicznego.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny, stosownie do przepisu art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

W skardze kasacyjnej Wspólnota Mieszkaniowa przy ul. Lawendowej 1 w Dzierżoniowie zaskarżyła powyższy wyrok w części, to jest w zakresie punktu II wyroku, wnosząc o jego uchylenie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia ewentualnie uchylenie wyroku w zaskarżonej części i rozpoznanie skargi przez stwierdzenie nieważności § 16 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do tej uchwały w części obejmującej tereny oznaczone symbolem 1PEC oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi, w trybie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucono:

1. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, to jest art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji z naruszeniem art. 141 § 4 p.p.s.a. ze względu na wadliwość w zakresie wyjaśnienia podstawy prawnej zaskarżonej części wyroku przez błędną ocenę legitymacji skarżącej do zaskarżenia uchwały, wadliwość - to jest brak - w zakresie wyjaśnienia podstawy prawnej do wyrokowania w zakresie przyznania gminie niczym nieograniczonego

władztwa planistycznego oraz brak jakiegokolwiek odniesienia się do pozostałych, podniesionych przez skarżącą zarzutów,

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 151 i art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 140 k.c. przez ich błędną wykładnię skutkującą oddaleniem skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 16 uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr XVII/153/20 z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w rejonie ulic Lawendowej, Żłotej i Korczaka w Dzierżoniowie, w wyniku błędnej wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 140 k.c., polegającej na przyjęciu, iż ww. uchwała nie narusza w sposób nieuprawniony interesu prawnego skarżącej, podczas gdy skarżąca w dostateczny sposób wykazała naruszenie własnego interesu prawnego,

3. naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 151 i art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim brak jest oceny, czy przy uchwalaniu planu nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, i czy pozostaje on zgodny ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Dzierżoniowa, pomimo że plan narusza postanowienia Studium, ponieważ w planie dopuszczono możliwość zabudowy nie większą niż 23 m, w odniesieniu do kominów - nie większą niż 72 m a powierzchnię czynną ustalono na poziomie nie mniejszym niż 10% powierzchni działki budowlanej, natomiast Studium określiło obszar, oznaczony symbolem PP/KS jako tereny gdzie należy unikać lokowania zabudowy wysokiej, a dopuszczalną wysokością obiektów określono jako nie przekraczającą w najwyższym punkcie dachu 12,0 m, z jednoczesnym wskazaniem, iż zieleń (zwłaszcza o charakterze izolacyjnym i osłonowym) powinna zajmować co najmniej 25% powierzchni każdej nieruchomości, do której dane przedsiębiorstwo będzie miało tytuł prawny, co powoduje, iż plan nie jest zgodny ze Studium,

4. naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 151 i art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. art. 6 ust. 2 u.p.z.p. oraz w zw. z 64 ust. 3 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim stwierdza, iż uchwalając plan Rada Miejska Dzierżoniowa nie przekroczyła przysługującego jej władztwa planistycznego a prawo własności może być dowolnie ograniczane, podczas gdy (wskazana zresztą przez Sąd pierwszej instancji) zasada proporcjonalności, zakazująca nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, powinna doprowadzić do oceny, iż dopuszczona przez uchwałę zabudowa z ww. zasadą nie jest zgodna, to jest naruszenie ww. przepisów przez dopuszczenie nieuprawnionej ingerencji organów Gminy w prawo własności, skutkującej ograniczeniem prawa własności Skarżącej bez ustawowego upoważnienia i z przekroczeniem koniecznych w demokratycznym państwie celów określonych Konstytucją.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że zasadny okazał się zarzut naruszenia przez Sąd Wojewódzki art. 141 § 4 p.p.s.a. przez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób nieodpowiadający wszystkim wymogom w tym przepisie przewidzianym – w zakresie rozstrzygnięcia o oddaleniu skargi w oznaczonej części. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w uzasadnieniu wyroku sąd pierwszej instancji ma obowiązek nie tylko przedstawić zarzuty zawarte w skardze, ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie, co obejmować musi odniesienie się do istotnych kwestii prawnych wynikających z zarzutów skarżącego.

Prawidłowo sporządzone uzasadnienie powinno zatem zawierać ocenę Sądu co do zasadności zarzutów wpływających na legalność kontrolowanego aktu, aby strony mogły poznać w pełni motywy podjętego rozstrzygnięcia oraz ewentualnie sformułować merytoryczne zarzuty kasacyjne podlegające kontroli instancyjnej (por. wyroki NSA z: 28 września 2011 r., II OSK 1457/11; 29 lipca 2005 r., I FSK 102/05; 26 lipca 2007 r., I OSK 1281/06; 6 czerwca 2008 r., II OSK 724/07; 1 kwietnia 2008 r., II FSK 291/07; 31 stycznia 2013 r., I OSK 2676/12).

Naczelny Sąd Administracyjny w tezowanym wyroku z 28 września 2011 r. II OSK 1457/11 (publ. ONSAiWSA LexisNexis 2012, z. 6, poz. 101) wskazał, że istota rozpoznawania sprawy przez sąd administracyjny polega między innymi na tym, że sąd ma obowiązek rozstrzygnąć, czy stanowisko skarżącego co do wskazanych naruszeń prawa jest, czy nie jest trafne. Konstytucyjne prawo każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) obejmuje nie tylko to, że można sprawę wnieść do sądu, ale również to, że sąd rozpatrzy stanowisko i argumenty, jakie w tej sprawie przedstawi wnoszący sprawę do sądu. Dlatego w uzasadnieniu wyroku sąd ma obowiązek nie tylko przedstawić zarzuty zawarte w skardze, ale także podstawę prawną rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienie, co obejmuje także odniesienie się do kwestii prawnych wynikających z zarzutów. Oznacza to, że wadliwe jest takie rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny, gdy sąd ten nie rozpatrzy i nie oceni kwestii prawnych wynikających z zarzutów zawartych w skardze.

W niniejszej sprawie wbrew wymaganiam art. 141 § 4 p.p.s.a., Sąd Wojewódzki nie uzasadnił w sposób właściwy rozstrzygnięcia o oddaleniu skargi w części dotyczącej ustaleń zaskarżonej Uchwały, odnoszących się do terenu zabudowy produkcyjno-usługowej związanej z ciepłownictwem i energetyka – oznaczonego symbolem IPEC.

Przypomnieć należy, że w skardze zakwestionowano postanowienia § 16 Planu, określające parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu IPEC, wskazując na:

- naruszenie art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. wskutek przyjęcia w Planie miejscowym ustaleń naruszających zapisy Studium dotyczące obszaru PP/KS (m.in. co do wysokości zabudowy, wysokości kominów, powierzchni biologicznie czynnej);
- naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 1 i art. 6 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie władztwa planistycznego i dopuszczenie na wyznaczonym terenie zabudowy związanej z energetyką ciepłą o wysokim stopniu uciążliwości dla nieruchomości skarżącej Wspólnoty, jak też nie odpowiadającej wymogom ładu przestrzennego.

Rada Miejska zaprzeczyła, aby doszło w zakresie terenu IPEC do ustaleń naruszających treść Studium, a ponadto wyjaśniła, że objęcie terenu Zakładu Energetyki Ciepłej Planem miejscowym miało na celu umożliwienie jego modernizacji i ograniczenie jego uciążliwości oraz poprawienie efektywności funkcjonowania.

Z uzasadnienia wyroku nie wynika, aby Sąd Wojewódzki zweryfikował stanowiska stron co do relacji zapisów studium i ustaleń Planu w przedmiocie terenu oznaczonego symbolem IPEC. Sąd Wojewódzki nie wyjaśnił jakie ustalenia faktyczne i prawne poczynił w tym zakresie, ani też nie przedstawił oceny prawnej co do spełnienia wymogów art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. - w kontekście zarzutów postawiony w skardze. Brak szczegółowych ustaleń dotyczących treści Studium w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania obszaru obejmującego teren IPEC - w konfrontacji z postanowieniami § 16 Planu miejscowego, świadczy o nierozpoznanie zarzutów skargi w części, która została oddalona zaskarżonym wyrokiem.

Zaznaczyć należy, że dla uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia nie była wystarczająca ogólnikowa konstatacja Sądu, że ustalenia dotyczące terenu IPEC podjęte zostały w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego, z zachowaniem zasady proporcjonalności.

Pominięcie w uzasadnieniu wyroku istotnych kwestii faktycznych i prawnych, wynikających z zarzutów skargi dotyczących terenu IPEC sprawiło, że:

- po pierwsze, strona skarżąca nie miała możliwości poznania motywów podjętego przez Sąd Wojewódzki rozstrzygnięcia, a tym samym sformułowania adekwatnych zarzutów kasacyjnych;

- po drugie, nie było możliwe przeprowadzenie kontroli kasacyjnej w zakresie zarzutów dotyczących orzeczenia w części oddalającej skargę.

Zgodzić się należało z autorem skargi kasacyjnej, że lakoniczne sformułowania Sądu Wojewódzkiego dotyczące przedmiotowej części skargi, nie pozwalają na jednoznaczne wnioskowanie co do tego, czy Sąd uznał legitymację Wspólnoty Mieszkaniowej do zaskarżenia uchwały w zakresie dotyczącym terenu IPEC. O ile bowiem w uzasadnieniu wyroku Sąd wyraźnie stwierdził, że Wspólnota wykazała naruszenie jej uprawnień właścicielskich ustaleniami zaskarżonej Uchwały zawartymi w § 14 i § 15, dotyczącymi terenów oznaczonych symbolami 1MW i 1MW/U, to brak jest takiej jednoznacznej oceny co do skargi w części odnoszącej się do ustaleń Planu z § 16, a więc terenu IPEC.

Wprawdzie z samego rozstrzygnięcia o oddaleniu skargi należy wywnioskować, że Sąd Wojewódzki uznał Wspólnotę za uprawnioną do zaskarżenia omawianej części Uchwały, to jednak z uzasadnienie wyroku nie wynika ocena legitymacji procesowej strony skarżącej.

W następstwie wymienionych powyżej braków uzasadnienia wyroku nie była możliwa rzetelna weryfikacja konkluzji Sądu wskazująca, iż nie znalazł on podstaw do stwierdzenia, „że ustalenia planistyczne przyjęte dla terenu oznaczonego symbolem IPEC w sposób nieuprawniony naruszają interes prawny skarżącej”. Rzeczą Sądu Wojewódzkiego było konkretne wyjaśnienie z jakich powodów skarga nie została uwzględniona w całości.

Warto w tym miejscu przypomnieć należy, że wykazanie naruszenia interesu prawnego przez stronę wnoszącą skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie oznacza, że uchwała narusza prawo (zob. Postanowienie NSA z 17 grudnia 2019 r. II OSK 3758/19). Jak trafnie wyjaśniono w piśmiennictwie: „Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) skargi. Rozpoznając skargę, sąd ocenia, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego doszło do naruszenia obiektywnego porządku prawnego i w zależności od tego skarga może, ale nie musi być uwzględniona. Obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę (zarządzenie) organu gminy powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego). Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem” (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 808).

Powyższe uwarunkowania nie znalazły właściwego odzwierciedlenia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W konsekwencji zasadne okazały się zarzuty kasacyjne dotyczące naruszania art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. oraz naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. (pkt 2), jak również przepisów art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – w zakresie w jakim dotyczyły braku oceny co do legitymacji strony do zaskarżenia przedmiotowego aktu oraz oceny, czy przy uchwalaniu planu doszło do naruszenia zasad jego sporządzania w aspekcie ustaleń kwestionowanych w skardze.

Z tych wszystkich względów orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 185 § 1 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego podjęte zostało na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.