



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 781

WYROK NR II SA/WR 523/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)
zastępca Kierownika Sekretariatu Kinga
Jeziarska

po rozpoznaniu w dniu 7 listopada 2019 r.
na rozprawie w Wydziale II
sprawy ze skargi T.K.
na uchwałę Rady Gminy Gromadka
z dnia 30 maja 2019 r., nr VIII/60/19
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie
Krzyżowa

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Gromadka na rzecz strony skarżącej kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Uchwałą z 30 V 2019 r. Rada Gminy Gromadka uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Krzyżowa (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r., poz. 3847) – dalej jako „MPZP”.

MPZP obejmuje obszar działalności gospodarczej prowadzonej przez Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe „Młynpol” A. Gołębiowski i R. Wołoszczak sp. j. w Krzyżowej, przypisując mu funkcję terenu aktywności gospodarczej, bazy, składy, magazyny oraz usługi (symbol „AG/1”). W ramach § 12 ust. 2 pkt 3 MPZP postanowiono, że wysokość przebudowywanych i nowych obiektów produkcyjnych, produkcyjno-usługowych i magazynowych powinna być dostosowana do wymogów technicznotechnologicznych, lecz nie może być wyższa niż 25 m licząc od poziomu terenu do najwyższego elementu dachu.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł T.K. (dalej jako „skarżący”) żądając stwierdzenia nieważności MPZP w zakresie dotyczącym ustalenia z § 12 ust. 2 pkt 3 oraz zasądzenia kosztów postępowania.

W skardze zarzucono naruszenie wymagań ładu przestrzennego, prawa własności oraz pominięcie uzasadnionego interesu skarżącego. W skardze wyjaśniono, że skarżący jest właścicielem terenu oznaczonego jako działka 115/2, która wprawdzie nie jest objęta postanowieniami MPZP, jednak przylega bezpośrednio od strony północno-zachodniej do terenu obowiązywania MPZP. Skarżący zaznaczył, że jego nieruchomości jest przede wszystkim objęta zakresem oddziaływania postanowień MPZP, który poprzez dopuszczenie możliwości realizowania zabudowy wysokiej (do 25 m) umożliwia intensyfikację prowadzonej dotychczas przez firmę Młynpol działalności w zakresie skupu i przetwórstwa zboża, co z kolei przyczynia się do zwiększenia uciążliwości korzystania przez skarżącego z jego własności. Skarżący podkreślił, że już obecnie działalność Młynpolu zakłóca ponad przeciętną miarę stosunki miejscowe, zaś dodatkowe umożliwienie lokalizowania wysokich silosów w pobliżu nieruchomości skarżącego w sposób rażąco narusza jego prawo własności. W skardze podkreślono, że genezą kwestionowanego MPZP jest w istocie samowola budowlana polegająca na realizacji w obszarze prowadzonej działalności gospodarczej jedenastu silosów o wysokości 18,20 m, mimo że obowiązujący wówczas plan miejscowy dopuszczał realizację obiektów o maksymalnej wysokości 12 m. Kwestionowany obecnie MPZP ma docelowo umożliwić ich legalizację. Skarżący zasygnalizował, że identyczna próba była podjęta już wcześniej, mocą uchwały Rady Gminy Gromadka z dnia 10 II 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębie Krzyżowa, Osła i Różyniec (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r., poz. 799), gdzie dopuszczono realizację obiektów nawet do wysokości 35 m. Uchwała ta została jednak zakwestionowana, zaś tutejszy Sąd stwierdził w odpowiednim zakresie jej nieważność wyrokiem z 7 II 2018 r. (II SA/Wr 485/17) wskazując na konieczność wyważenia interesu skarżącego oraz spółki Młynpol. Zdaniem skarżącego obecnie kwestionowany MPZP takiego warunku nie spełnia. Wprawdzie częściowo uwzględniono uwagę wniesioną przez skarżącego na etapie opracowywania projektu MPZP, obniżając dopuszczalną wysokość obiektów z 35 m na 25 m, jednak jest to nadal wysokość ponad dwukrotnie wyższa od dotychczasowej 12 m. Skarżący zaznaczył, że umożliwienie realizacji zabudowy o wysokości 25 m w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej nie ma nic wspólnego z ładem przestrzennym. Zaburza się w ten sposób harmonię zabudowy, co ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który zamierza wykorzystać swoją nieruchomość na cele mieszkaniowe. Realizacja wysokich obiektów przemysłowych oddziałuje negatywnie na własność skarżącego i narusza jego uzasadnione interesy, bowiem poświęca się je dla realizacji interesów spółki Młynpol.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Gromadka (dalej jako „rada gminy”) wniosła o jej oddalenie. Rada gminy podniosła, że skarżący w istocie powołuje się wyłącznie na własne interesy faktyczne a nie prawne. W ocenie rady gminy nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia ładu przestrzennego, skoro odległość obszaru objętego postanowieniami MPZP do granicy zabudowy wynosi około 130 m dla zabudowy gospodarczej i 160 m dla zabudowy mieszkaniowej. Co do podnoszonego naruszenia prawa własności, to § 5 ust. 1 pkt 2 MPZP wyraźnie zastrzega, że uciążliwość prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie emisji wibracji, hałasu, zanieczyszczenia powietrza, substancji zapachowych, niejonizującego promieniowania elektromagnetycznego oraz zanieczyszczenia gruntu i wód, nie może powodować przekroczeń obowiązujących

standardów środowiskowych określonych w przepisach odrębnych oraz wywoływać konieczność ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przede wszystkim należało stwierdzić, że w okolicznościach sprawy skarżący posiadał legitymację procesową do wniesienia skargi, mimo iż jest właścicielem nieruchomości leżącej poza granicami MPZP.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506), 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.

Jak wynika z powyższego, legitymację skargową ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone konkretną uchwałą. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że dla uznania legitymacji procesowej do kwestionowania uchwały w sprawie planu miejscowego wystarczająca jest okoliczność, że nieruchomość skarżącego znajduje się w obszarze oddziaływania potencjalnej zabudowy przewidzianej w planie miejscowym (zob. np. wyrok NSA z 3 IV 2019 r., II OSK 1423/17 – publ. CBOSA).

Kwestię legitymacji skarżącego analizował zresztą tutejszy Sąd w poprzedniej sprawie o analogicznych elementach stanu faktycznego. W motywach wyroku z 7 II 2018 r. (II SA/Wr 485/17) stwierdzono, że dopuszczenie wysokiej zabudowy na nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością skarżącego narusza jego chroniony interes prawny, bowiem ogranicza prawo własności i możliwość korzystania z należącej do niego nieruchomości. Sąd w składzie orzekającym podziela tę ocenę.

Przechodząc do weryfikacji legalności ustaleń przyjętych w MPZP w zakresie dopuszczalnej wysokości zabudowy stwierdzić należy, że okoliczności sprawy wykluczają możliwość uznania, że granice władztwa planistycznego nie zostały in concreto przekroczone.

Nie budzi wątpliwości wyposażenie gminy przez ustawodawcę w kompetencję w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Gminie przysługuje tzw. władztwo planistyczne (uznanie planistyczne), zaś jego prawną podstawę stanowi art. 3 ust. 1 ustawy z 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945) – dalej jako „upzp”. Władztwo planistyczne nie może być jednak utożsamiane z dowolnością. Skoro bowiem uwarunkowania oraz cele planowania i zagospodarowania przestrzennego zostały określone ustawowo w ramach art. 1 upzp, to organy gminy zobligowane są wykazać, że konkretne ustalenia przyjęte w planie miejscowym realizują te cele.

W okolicznościach sprawy szczególne znaczenie ma treść art. 1 ust. 3 upzp, według którego ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Przepis powyższy wyraźnie zastrzega, że w ramach władztwa planistycznego należy m.in. ważyć interes publiczny oraz interesy prywatne zmierzające do ochrony stanu istniejącego. Oczywiście nie oznacza to zakazu wprowadzania w planie miejscowym zmian dotychczasowych parametrów zabudowy i zagospodarowania, a jedynie konieczność ewentualnego wykazania przez organy gminy zasadności tych zmian w świetle interesu publicznego lub interesu prywatnego. Tylko pod takim warunkiem możliwe jest uznanie, że organy gminy nie przekroczyły granic władztwa planistycznego, a tym samym nie naruszyły prawa własności, które w świetle art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp również musi być uwzględnione przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wykazanie, że w konkretnym przypadku spełnione zostały przesłanki z art. 1 ust. 3 upzp, a szczególnie obowiązek wagi interesów, nie może przy tym polegać na windowaniu w projekcie planu miejscowego określonych parametrów zabudowy tylko po to, by następnie je obniżyć w ramach częściowego uwzględnienia

uwag, co miałyby z kolei sugerować jakiś kompromis. Punktem wyjścia jest bowiem zawsze stan dotychczasowy, zaś podstawą zmian - rzetelna analiza kolidujących interesów.

W okolicznościach sprawy organy gminy zdecydowały się podwyższyć na terenie AG/1 dopuszczalną wysokość zabudowy z dotychczasowych 12 m na 35 m, a w ostateczności na 25 m (częściowe uwzględnienie uwagi skarżącego). Skoro jednak ustalenia w tym zakresie zostały oprostowane przez skarżącego, który wnosił uwagi a następnie skargę, postulując utrzymanie dotychczasowej wysokości 12 m, to należało wyjaśnić, jaki interes publiczny lub też jaki ważny interes prywatny przemawia za tym, by dokonać zmian w tym przedmiocie. Wyjaśnień takich organy gminy mogły udzielić w odpowiedzi na wniesione uwagi. Mogły ich również udzielić w odpowiedzi na skargę. Były one niezbędne zważywszy, że nadesłana dokumentacja planistyczna nie zawierała żadnych danych czy informacji w tej kwestii. Jakkolwiek podwyższenie parametru dopuszczalnej zabudowy na terenie AG/1 jawi się jako działanie zgodne z interesem spółki Młynpol, to jednak podmiot ten nie składał na etapie procedury planistycznej żadnych wniosków ani uwag w tym kierunku. Nie znane są zatem rzeczywiste potrzeby spółki i okoliczności je uzasadniające. Również organy gminy nie podjęły się nawet próby wykazania, że taki parametr wysokości wynika z uzasadnionego interesu spółki Młynpol (np. niewystarczalność dotychczasowej infrastruktury, potrzeby rozwojowe, innowacja). Zaś co do sugerowanego w skardze zamiaru legalizacji przez spółkę Młynpol istniejącej samowoli, to Sądowi znana jest z urzędu okoliczność, że spółka miała już taką możliwość, jednak z niej nie skorzystała (sprawa o sygn. akt II SA/Wr 164/19 w przedmiocie nakazu rozbiórki). Nie sposób w takich warunkach uznać, że sporny parametr przyjęty w MPZP jest wynikiem jakiegokolwiek kompromisu pomiędzy uzasadnionym interesem skarżącego a interesem spółki Młynpol. W tym sensie aktualne pozostają oceny wyrażone poprzednio przez tutejszy Sąd w motywach wyroku z 7 II 2018 r. (II SA/Wr 485/17). W szczególności nie wyważono spornych interesów i nie przedstawiono motywów, dla których ograniczono uprawnienia właścicielskie skarżącego na rzecz zwiększenia możliwości budowlanych spółki Młynpol.

W konsekwencji należało uznać za zasadny zarzut skargi powołujący się na naruszenie prawa własności, tj. istotne naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 i ust. 3 upzp w zw. z art. 140 kc.

Nie było natomiast podstaw do uwzględnienia zarzutu skargi podnoszącego naruszenie ładu przestrzennego. Należy zwrócić uwagę, że kwestionowany MPZP dotyczy terenu, na którym prowadzona jest już działalność gospodarcza z wykorzystaniem wysokich obiektów (silosów). Nie można zatem takiej okoliczności pomijać przy ocenie spełnienia przesłanki ładu przestrzennego z art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 upzp. Tak samo nie ma podstaw do formułowania zarzutów naruszenia przepisów prawa budowlanego, w tym naruszenia uzasadnionego interesu osób trzecich, o którym stanowi art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290). Zarzut tego rodzaju jest bowiem nieweryfikowalny na etapie uchwalania planu miejscowego. Naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego można stwierdzić dopiero na etapie projektowania i wykonania obiektu budowlanego.

Niezależnie od zarzutów podniesionych w skardze należy dodatkowo stwierdzić, że kwestionowany MPZP budzi także zastrzeżenia natury procesowej. Jak bowiem wynika z dokumentacji prac planistycznych oraz z lektury protokołu z sesji rady gminy (udostępnionego na stronach BIP), na której uchwalono MPZP, uwaga skarżącego nie została w ogóle przedstawiona na sesji rady gminy. Tymczasem w świetle wymagań z art. 19 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 upzp, w przypadku nieuwzględnienia uwag przez organ wykonawczy gminy, uwagi powinny być przedłożone organowi stanowiącemu celem ich rozpoznania i rozstrzygnięcia. Jakkolwiek organ stanowiący nie musi podejmować odrębnej uchwały w przedmiocie rozstrzygnięcia uwag (rozstrzygnięcie w tym przedmiocie stanowi załącznik do planu miejscowego), to jednak nie zwalnia go to z obowiązku zapoznania się z uwagami. Uchybienie tego rodzaju kwalifikować należy jako istotne naruszenie procedury, bowiem mogło mieć ono wpływ na treść uchwały.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 upzp, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ppsa. Stwierdzenie nieważności MPZP w całości było przy tym niezbędne celem zapewnienia skuteczności i efektywności kontroli

sądowoadministracyjnej. Ograniczenie bowiem sankcji nieważności wyłącznie do § 12 ust. 2 pkt 3 MPZP – jak o to wnioskował skarżący - umożliwiłoby realizację na obszarze MPZP zabudowy gospodarczej bez limitu maksymalnej wysokości. Skutek takiego wyroku byłby więc odwrotny od zamierzonego przez skarżącego.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ppsa, uwzględniając poniesione przez skarżącego celowe koszty w łącznej kwocie 797 zł, na które składa się wpis od skargi (300 zł), wynagrodzenie radcy prawnego (480 zł) oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa (17 zł).