

4167

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 676/08
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 12 listopada 2009 r.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Halina Kremis
Sędziowie: Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)
Protokolant: Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2009 r.

sprawy ze skargi Barbary Zalewskiej-Muniak

na uchwałę Rady Miejskiej we Wrocławiu

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

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

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 34/1, 34/2, 34/3, 34/4 i 34/5, AM-10;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;

III. dalej idącą skargę oddala;

IV. zasądza od Rady Miejskiej we Wrocławiu na rzecz skarżącej Barbary Zalewskiej-Muniak 557,00 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

W dniu 5 października 2006 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr LVI/3341/06 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Na jej podstawie wyłożono w siedzibie Biura Rozwoju Miasta projekt planu wraz z jego opisem. Skarżąca Barbara Zalewska-Muniak (wraz z innymi właścicielami nieruchomości położonych na terenie objętym projektem) wniosła uwagi do tego projektu. W uwagach zarzucono w szczególności, iż projekt planu nieprawidłowo zagospodarowuje teren objęty planem, bowiem dzieli w niekorzystny sposób nieruchomości, wymusza sprzedaż czy wywłaszczenie poszczególnych nieruchomości na wytyczoną drogę, doprowadza do konieczności likwidacji gospodarstw ogrodniczych, ogranicza prawa dysponowania własnością, a ponadto planowana droga stanowić będzie uciążliwość dla mieszkańców i przerwie jednolitość niektórych nieruchomości. Skarżąca podniosła, że w dniu 14 marca 2007 r. otrzymała zezwolenie na budowę domu jednorodzinnego wraz z zapleczem gospodarczym i wiatą. Budowa domu została rozpoczęta, a planowana droga dzieli jej działkę na dwie nieruchomości i w ten sposób droga znajdzie się niemal przy nowo powstałym budynku. Barbara Zalewska-Muniak podała, że z poprzednim właścicielem sąsiedniej nieruchomości wykonali „prywatną drogę – służebność drogi”, z której korzystają też inni właściciele sąsiednich budynków. Jest to prywatna droga, a plan zagospodarowania przeznaczają ją na drogę wewnętrzną z rozszerzeniem łącznika do nieruchomości przy ul. Gałczyńskiego 5, a to powoduje zupełne oddzielenie nieruchomości skarżącej. 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 skarżącej Barbary Zalewskiej-Muniak. 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) Barbara Zalewska-Muniak skierowała skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zaskarżając uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia nr XXIII/734/08 z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu. Skarga zarzuca naruszenie § 11, § 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 uchwały w postaci naruszenia prawa

własności i prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości, której właścicielem jest skarżąca, zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Barbara Zalewska-Muniak wniosła o stwierdzenie nieważności § 11, § 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 zakwestionowanej uchwały z powodu naruszenia interesu prawnego skarżącej, a ponadto o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania w sprawie. Zdaniem strony wskazane uchybienia winny skutkować stwierdzeniem nieważności wymienionych zapisów zaskarżonej uchwały. W opinii Barbary Zalewskiej-Muniak, uchwalenie przez Radę Miejską miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z pominięciem wniosków skarżącej 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 skarżąca rozwinęła zarzuty zgłoszone uprzednio we wnioskach złożonych do projektu planu. Skarga, między innymi, podnosi, że uchwała narusza prawo własności skarżącej poprzez nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w przysługujące jej prawo. Skarżąca zarzuciła 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 kc przez naruszenie prawa własności skarżącej w zakresie, w jakim ograniczono swobodę strony dysponowania swoją nieruchomością i jej zagospodarowania; naruszenie art. 2 Konstytucji polegające na pewności prawa i zaufania skarżącego do państwa i stanowionego przez nie prawa; naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez nieuwzględnienie w zaskarżanych przepisach uchwały prawa własności nieruchomości skarżącej; naruszenie art. 6 ust. 1 tej ustawy przez ukształtowanie w zaskarżonych przepisach uchwały wykonywania prawa własności nieruchomości skarżącej w sposób niezgodny z jej 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 uchwale nr LI/3249/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.; naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. przez naruszenie podstawowej dyrektywy interpretacyjnej przepisów ograniczających korzystanie przez skarżącą z jej nieruchomości; naruszenie art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji naruszenie zasady doboru środków działania wspólnego do cel nadmiernym nienaruszaniem uprawnień przysługujących obywatelowi. Skarżąca wywodziła, że wszelkie czynności organów administracji publicznej powinny być wspólne 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, wywodząc, iż nieuzasadnione są zarzuty dotyczące uchwalenia planu z naruszeniem przytoczonych w skardze przepisów prawa materialnego. Rada podniosła, że 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. 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. Zdaniem strony przeciwnej, nowy układ dróg publicznych oraz jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu prowadzi do uporządkowania przestrzeni i zapewnienia ładu przestrzennego, którego zaprzeczeniem jest chaotyczny rozwój zabudowy konfliktowych działek i jej obsługa poprzez indywidualnie prowadzone drogi wewnętrzne i ustanawiane służebności przejazdu. Organ stwierdził, że wykazywanie rolniczego charakteru obszaru objętego planem i woli pozostawienia takiego charakteru tego obszaru stoi w sprzeczności z działaniami podjętymi przez stronę skarżącą, gdyż strona w trakcie trwania procedury sporządzania planu otrzymała decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego i rozpoczęła budowę na działce nr 34/2, która uprzednio była działką rolną. 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 przy tym 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.), zwanej dalej p.p.s.a. 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). 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 ustano-

wiły, akty prawa miejscowego. Będąc powszechnym 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 skarżącej 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. 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 o samorządzie gminnym. 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 – 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 obliuguje Sąd do merytorycznej oceny zakwestionowanej skargą uchwały, podjętej w zakresie administracji publicznej. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia ma miejsce wtedy, gdy jest to wynikiem naruszenia obiektywnego porządku prawnego. W rozpoznawanej sprawie skarżąca wykazała legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż przysługuje jej 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, bądź 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). Skarżąca, korzystając z ustawowego uprawnienia wniosła uwagi do projektu planu, kwestionując proponowane ustalenia. Podniosła, że w dniu 14 marca 2007 r. otrzymała zezwolenie na budowę domu jednorodzinnego wraz z zapleczem gospodarczym i wiatą. Budowa domu została rozpoczęta, a planowana droga dzieli jej działkę na dwie nieruchomości i w ten sposób droga znajdzie się niemal przy nowo powstałym budynku. Barbara Zalewska-Muniak podała, że z poprzednim właścicielem sąsiedniej nieruchomości wykonali „prywatną drogę – służebność drogi”, z której korzystają też inni właściciele sąsiednich budynków. Jest to prywatna droga, a plan zagospodarowania przeznacza ją na drogę wewnętrzną z rozszerzeniem łącznika do nieruchomości przy ul. Gałczyńskiego 5, a to powoduje zupełne oddzielenie nieruchomości skarżącej. Jak powiedziano w części wstępnej uzasadnienia uwag tych Prezydent Wrocławia 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 r. str. 190 i n.). Z protokołu posiedzenia Rady Miejskiej Wrocławia, z dnia 10 lipca 2008 r. wynika, iż 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 uznać, że wbrew obowiązki ustawowemu, nieuwzględnione uwagi nie zostały Radzie przedstawione (ograniczono się jedynie do podania ilości zgłoszonych uwag), a co za tym idzie Rada 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 i w efekcie część uwag może zostać przyjęta przez radę, co z kolei obliuguje burmistrza do

uwzględnienia ich w planie, oraz szereg uwag może zostać nieuwzględnionych. Uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag będzie mogła stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu. Inaczej mówiąc, nie można stwierdzić, że w toku procedury planistycznej zachowana została procedura określona w art. 20. Zdaniem Sądu, dyskusja i ocena wniosków indywidualnych dotyczących projektu planu zagospodarowania przestrzennego jest niezbędnym elementem procesu planowania. Zgodnie z art. 11b 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, iż projekt planu zagospodarowania przestrzennego w sposób bezpośredni wpływa na wykonywanie prawa własności przez skarżącą, a zatem przy podejmowaniu rozstrzygnięć w tym zakresie, rozważania w zakresie ograniczenia tego prawa winny być niezbędne. Naruszając prawo własności, Rada Miejska winna wyjaśnić konieczność takiego działania, rozważając wymogi interesu publicznego i poszanowanie prawa własności. W świetle stwierdzonych uchyleń Sąd doszedł do przekonania, iż skarga zasługuje na uwzględnienie w zakresie, w jakim dotyczy działek stanowiących własność Barbary Zalewskiej-Muniak i dlatego też działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Na podstawie art. 152 Sąd orzekł o niewykonaniu zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim orzeczono o jej nieważności do czasu uprawomocnienia się wyroku. Dalej idącą skargę Sąd oddalił zgodnie z art. 151 p.p.s.a., bowiem w zakresie, w jakim nie dotyczyła działek należących do skarżącej, Barbara Zalewska-Muniak nie miała legitymacji do jej wniesienia, gdyż zaskarżona uchwała w tym zakresie nie naruszała interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej. Orzeczenie o kosztach podjęto na podstawie art. 200 p.p.s.a. Ponownie rozpoznając sprawę rzeczą organu będzie zachowanie wszelkich procedur, do zachowania których obliguje go 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. 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 określonych 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”.