



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6184

### WYROK NR II SA/WR 139/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Protokolant

Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 maja 2015 r.

sprawy ze skargi K. A. G., E. K.-B., S.B,

I. G., J. C.

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 12 listopada 2014 r. nr LVII/701/2014

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie

- I.** stwierdza nieważność § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym działki nr 73/4, 73/5, 73/6 obręb Szklarska Poręba-4, nr 345 obręb Szklarska Poręba-1, nr 95/1, 95/2, 95/3 obręb Szklarska Poręba-2, będące własnością lub pozostające w użytkowaniu wieczystym skarżących;
- II.** stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;
- III.** zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz skarżącej K. A. G. kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;
- IV.** zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz skarżących E. K.-B. i S. B. kwotę 300 zł (słownie: trzysta zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;
- V.** zasądza od Gminy Szklarska Poręba na rzecz skarżących I. G. i J. C. kwotę 574 zł (słownie: pięćset siedemdziesiąt cztery zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

## Uzasadnienie

K. A. G. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr LVII/701/2014 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie – w zakresie § 2 pkt 43 tej uchwały. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie oraz o zasądzenie od organu kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skargi podano, że zarówno Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szklarskiej Poręby (uchwała Nr XII/90/07 z dnia 10 września 2007 r.), jak i zmieniony zaskarżoną uchwałą plan zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr VIII/80/2011 z dnia 11 maja 2011 r.) przez wiele lat obowiązywania jasno precyzowały dla terenów oznaczonych symbolem MP (w tym MP-14) przeznaczenie dopuszczalne w formie „zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej realizowanej w mniejszych domach mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej”. Jest to cecha charakterystyczna dla obszaru Szklarskiej Poręby i ma znamiona praktyki budowlanej opartej na wieloletniej tradycji, którą można spotkać nie tylko na obszarze przedmiotowego MPZP, ale również na terenie całego miasta.

Zdaniem skarżącej w § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały doszło do bezpodstawnego uchylenia przedmiotowej formy zabudowy jako dopuszczalnej dla terenu MP-14, na którego obszarze skarżąca jest użytkownikiem wieczystym działki nr 95/1 i 95/2 (obręb Szklarska Poręba-2). Co za tym idzie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej, jak również do ingerencji w sferę praw już nabytych. Decydując się na zakup prawa użytkownika wieczystego ww. nieruchomości skarżąca miała świadomość, jakie inwestycje mogą być na niej poczynione. Tymczasem w chwili obecnej, chcąc ułatwić działalność jednemu podmiotowi, który planuje inwestycję na nieruchomościach sąsiednich, zmienia się plan zagospodarowania przestrzennego, aby mógł on zrealizować swój zamiar inwestycyjny w zakresie przekraczającym dotychczasowe regulacje mpzp. Z drugiej strony bezprawnie blokuje się innych potencjalnie konkurencyjnych dla tego podmiotu inwestorów.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniosła również E. K.-B. i S. B. (sygn. akt II SA/Wr 140/15).

W swojej skardze osoby te wniosły o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej postanowienia zawarte w § 2 pkt 43 (lub jeżeli Sąd uzna za zasadne, o stwierdzenie nieważności całej zaskarżonej uchwały z powodu rażącego naruszenia procedury jej uchwalenia), a także o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucili, że zaskarżona uchwała narusza art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w wyniku nieprzygotowania przez Burmistrza Szklarskiej Poręby projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium w odniesieniu do działek, których właścicielami są skarżący (działki nr 73/4, 73/5 i 73/6, obręb Szklarska Poręba-4 i działka nr 345, obręb Szklarska Poręba-1).

Dalej zarzucono naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały zawierającej przepisy naruszające ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do działek skarżących. Podniesiono także, że nie rozstrzygnięto wniesionych do projektu uchwały uwag, w tym uwagi skarżących, indywidualną uchwałą Rady Miejskiej podjętą przed uchwałą uchwalającą zmieniony mpzp. Dodatkowo podniesiono zarzut naruszenia art. 14 ust. 1 pkt 1a mpzp z 11 maja 2011 r. z racji niezapewnienia kontynuacji historycznych zasad zagospodarowania działek oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy polegającego na nieuwzględnieniu uwag skarżących wniesionych do projektu zmiany mpzp.

Nadto zarzucono naruszenie art. 7, art. 8 i art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania do organów władzy publicznej, niezafatwienie sprawy z uwzględnieniem słusznego interesu skarżących oraz niewyjaśnienie przez Radę Miejską przesłanek merytorycznych, jakimi kierowała się przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi przytoczono argumentację faktyczną i prawną (głównie z orzecznictwa sądowego) mającą stanowić uzasadnienie wskazanych zarzutów. Wskazano ponadto, że uchylenie przepisów planu pozwalających na lokalizację budynków wielorodzinnych w skali przedwojennej zabudowy willowej narusza prawo własności skarżących w sposób niedający się usprawiedliwić uprawnieniami władczymi gminy. Zaskarżona uchwała – zdaniem skarżących – narusza ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bowiem zabudowa wielorodzinna willowa powinna być chroniona (tak jak to się działo przez ostatnie kilkadziesiąt lat) w ramach polityki ochrony historycznej zabudowy.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniosły również I. G. i J. C. (sygn. akt II SA/Wr 160/15). Skarżące wniosły o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej postanowienia zawarte w § 2 pkt 43 oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz skarżących kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wyniku nieprzygotowania przez Burmistrza Szklarskiej Poręby projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z przepisami studium w odniesieniu do działek, których współużytkownikami wieczystymi są skarżące (działka nr 95/3 obręb Szklarska Poręba-2). Dalej zarzucono naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały zawierającej przepisy naruszające ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do działek skarżących. Dodatkowo podniesiono zarzut naruszenia art. 14 ust. 1 pkt 1a mpzp z 11 maja 2011 r. z racji niezapewnienia kontynuacji historycznych zasad zagospodarowania działek oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy polegającego na nieuwzględnieniu uwag skarżących wniesionych do projektu zmiany mpzp. Nadto wskazano na naruszenie art. 7, art. 8 i art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania do organów władzy publicznej, niezłatwienie sprawy z uwzględnieniem słusznego interesu skarżących oraz niewyjaśnienie przez Radę Miejską przesłanek merytorycznych, jakimi kierowała się przy uchwaleniu zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi podkreślono, że skarżące planowały zabudować swoją nieruchomość w sposób wskazany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z dnia 11 maja 2011 r., tj. również budynkami wielorodzinnymi w skali przedwojennej zabudowy willowej. Zmiana tej uchwały na mocy zaskarżonego § 2 pkt 43 uchwały z dnia 12 listopada 2014 r. uniemożliwia skarżącym realizację tych planów. Nadto § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały – zdaniem skarżących – godzi w uprawnienia właścicielskie skarżących w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, Kodeksem cywilnym i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Odpowiadając na skargi Burmistrz Szklarskiej Poręby wniósł o oddalenie każdej z wniesionych skarg.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów zawartych w skargach organ wyjaśnił, że w jego ocenie nietrafny jest zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji. Zarówno Rada Miejska Szklarskiej Poręby, będąca organem stanowiącym akty prawa miejscowego, jak i Burmistrz Szklarskiej Poręby, będący organem wykonującym uchwały Rady Miejskiej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasady działania zarówno Rady Miejskiej, jak i Burmistrza zawarte są w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594). W opinii organu przekazującego skargę zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu jest na wskroś chybiony. Trudno także wskazać na czym polegać miałyby naruszenie art. 21 Konstytucji. Zmiany zawarte w zaskarżonej uchwale zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. w żaden sposób nie wpływają negatywnie na prawo do dysponowania własnością, a także prawa jej dziedziczenia przez skarżących.

Natomiast odnosząc się do zarzutu sporządzenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z zapisami studium oraz zarzutu uchwalenia przez Radę Miejską Szklarskiej Poręby zmiany w mpzp niezgodnie z zapisami Studium, organ wyjaśnił, że mając na względzie orzeczenie nr IV SA/Po 418/13 z 24.10.2013 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ustalenia studium nie muszą być dosłownie przeniesione w postanowieniach planu miejscowego w sposób jednoznaczny, znajdując w całości swoje odzwierciedlenie w planie miejscowym. Wykreślenie zapisu z przeznaczenia dopuszczającego miało na celu wykreślenie funkcji, która dopuszczona jest w przeznaczeniu podstawowym (powielenie funkcji mieszkaniowej). Doprecyzowanie zapisów w mpzp jest w pełni zgodne z dopuszczeniem, jakie zostały określone w studium, dlatego też zapis § 2 pkt 43 uchwały nie narusza studium. Warto podkreślić, że wymagana art. 20 ust. 1 upzp zgodność ze studium nie może polegać na zgodności dosłownej, gdyż jak wskazano wcześniej nie wszystkie ustalenia studium mają zasadność w postanowieniach mpzp.

W zapisach mpzp (jak i wcześniej w studium) dla terenów oznaczonych jako MP, w których granicach zawierają się działki należące do skarżących – przeznaczeniem podstawowym była zabudowa mieszkalno-pensjonatowa, natomiast w przeznaczeniu dopuszczalnym wymienione były następujące funkcje: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna realizowana w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej, usługi, obiekty i urządzenia sportowe, zieleń urządzone i użytkowa, parkingi, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, ciągi komunikacyjne.

Tym samym tereny MP na podstawie funkcji podstawowej mogą być wykorzystywane zarówno pod zabudowę mieszkaniową, jak i pod funkcję pensjonatową (w dowolnych proporcjach). Wobec powyższego zapis

dopuszczenia funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej przy funkcji podstawowej mieszkaniowej stanowił powielenie funkcji podstawowej w przeznaczeniu dopuszczalnym. Wskazanie realizacji tej funkcji w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej wprowadzało zapisy, których interpretacja mogła przysporzyć wiele wątpliwości (określenie „małych domów” czy „skali przedwojennej zabudowy „willowej”). Ponadto parametry maksymalne obiektów zostały określone w mpzp, więc sformułowanie „małych domów” uzasadnione w studium, w planie określającym parametry zabudowy przestało mieć zasadność.

Poruszone przez skarżących istnienie na terenie Szklarskiej Poręby nieruchomości zabudowanych przedwojennymi małymi domami wielorodzinnymi wskazuje wprost, że stanowią one funkcję podstawową terenu, a nie jak wnioskuje skarżący funkcję dopuszczalną, która może być realizowana jako uzupełnienie przeznaczenia podstawowego terenu MP. Podkreślenia wymaga również, iż historyczna zabudowa willowa Szklarskiej Poręby stanowi zabudowę rozproszoną, realizowaną w formie funkcji podstawowej terenu. Podkreślenia wymaga, iż poruszona przez skarżących ochrona charakteru historycznej zabudowy, jakim są przedwojenne wille, została zawarta w § 13 i 14 tekstu miejscowego planu i nieznacznie zmieniona zaskarżoną uchwałą.

Niezrozumiałe jest również dla organu twierdzenie skarżących, iż wprowadzone zmiany w przeznaczeniu dopuszczalnym dla terenów MP spowodowały ograniczenie ilości możliwych do wybudowania w przyszłości apartamentów. Dokonana zmiana zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie dotyczyła wskaźnika zabudowy, jak i wysokości budynku czy ilości kondygnacji, tak by ograniczać ilość projektowanych mieszkań. Tym bardziej, ani mpzp podjęty uchwałą nr VIII/80/2011, ani jego zmiana uchwałą nr LVII/701/2014 nie określają powierzchni i standardu wykończenia mieszkań, by móc mieć jakikolwiek wpływ na realizację mieszkań o podwyższonym standardzie czyli tzw. apartamentów.

Podsumowując, organ stanął na stanowisku, że mała willa mieszkalna realizowana np. przy dużym obiekcie mieszkalno-pensjonatowym stwarzałaby konflikt przestrzenny. Podkreślenia wymaga fakt, iż zmiana dokonana w planie zagospodarowania przestrzennego uchwałą nr LVII/701/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie w żaden sposób nie zmieniła przeznaczenia podstawowego terenu MP (jest on w 100% zgodny z zapisami studium dotychczasowego mpzp). Natomiast dokonana zmiana w przeznaczeniu dopuszczalnym terenu MP nie ogranicza możliwości realizacji willi mieszkalnych na tym terenie w ramach przeznaczenia podstawowego, tym samym argumenty skarżących w opinii organu przekazującego skargę są niezasadne.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 26 maja 2015 r. Sąd postanowił na podstawie art. 111 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi połączyć sprawę ze skargi K. A. G. do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawami ze skarg E. K.-B. i S. B. oraz I. G. i J. C., ponieważ sprawy te mogły być objęte jedną skargą, i prowadzić je wspólnie pod sygnaturą akt II SA/Wr 139/15.

Podczas rozprawy pełnomocnik K. A. G., I. G. i J. C. wniosła o uwzględnienie skargi i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego. Do akt sądowych złożyła pisma z dnia 22 maja 2015 r., 7 października 2013 r., 4 lutego 2014 r. i 22 października 2013 r. Pełnomocnik strony przeciwnej wniósł o oddalenie skargi, składając do akt sprawy kopię decyzji ostatecznej Starosty Jeleniogórskiego z dnia 15 kwietnia 2015 r. nr 107/2015 o udzieleniu pozwolenia na budowę budynku wielorodzinnego na działkach nr 144/1 i 129 w Szklarskiej Porębie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skargi zasługiwały na uwzględnienie.

Wyjaśniając motywy podjętego przez sąd rozstrzygnięcia, trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie natomiast z treścią art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Dokonując oceny w zakresie dopuszczalności skargi, sąd uznał, że w rozpoznawanej sprawie zaskarżenie kwestionowanej uchwały przez każdą ze skarżących osób nastąpiło z zachowaniem wymaganego terminu, a skarżący przed dokonaniem tej czynności wezwali – bezskutecznie – Radę Miejską w Szklarskiej Porębie do usunięcia naruszenia prawa. Nie może też budzić wątpliwości, że zaskarżony akt należy do uchwał z zakresu

administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Spełnienie wymogów formalnych skutkowało uprawnieniem sądu do dokonania oceny legitymacji skarżących do zaskarżenia wskazanej na wstępie uchwały. W przeciwieństwie bowiem do legitymacji w postępowaniu administracyjnym, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, uprawnionym do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (zob. na przykład wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 47/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Interes prawny skarżącego wskazany w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do wniesienia skargi w interesie publicznym, co oznacza, że skarga złożona w trybie omawianego przepisu nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej) i do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, Wokanda Nr 7-8/2005).

W związku z powyższym sąd w składzie rozpoznającym skargę stwierdził na podstawie skargi i doręczonych sądowi dokumentów, że skarżąca K. A. G. jako użytkownik wieczysty działek nr 95/1 i 95/2 położonych na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą (teren MP-14), skarżący E. K.-B. i S. B. jako właściciele działek nr 73/4, 73/5 i 75/6 oraz nr 345 również położonych na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą (teren MP-26 i MP-35) oraz I. G. i J. C. jako współużytkowniczki wieczyste działki nr 95/3 także położonej na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą (teren MP-14) – są podmiotami niewątpliwie zainteresowanymi kształtem regulacji prawnej z zakresu zagospodarowania przestrzennego na tych terenach. Zauważyć przy tym należy, że użytkowanie wieczyste korzysta z ochrony prawnej zbliżonej do ochrony prawa własności (art. 233 Kodeksu cywilnego) i zdaniem sądu, skoro uprawnienia użytkownika wieczystego wynikające z Kodeksu cywilnego są tak szerokie, to należy uznać, że ma on interes prawny wynikający z prawa materialnego w zaskarżeniu uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Interes prawny właściciela nieruchomości jest przy tym w tym kontekście bezdyskusyjny. Nadto w myśl art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199; dalej: u.p.z.p.), każdy ma prawo do ochrony swojego interesu prawnego przy zagospodarowywaniu terenów. Dlatego też użytkownik wieczysto korzystający ze swego prawa – podobnie jak właściciel nieruchomości – ma interes prawny w dążeniu do jak najpełniejszego wykorzystania i czerpania pożytków z nieruchomości. Zdaniem sądu, w skargach w sposób dostateczny wykazano, że kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały tak rozumiany interes prawny skarżących narusza, ponieważ na mocy skarżonego przepisu uniemożliwia się lokalizowanie określonych obiektów na nieruchomościach należących do skarżących i tym samym ogranicza możliwości zagospodarowania terenu. Interes prawny skarżących jest więc – w ocenie sądu – kształtowany przez prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości w kontekście przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie sąd stwierdził, że uwzględnienie skargi dotyczącej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od jednoczesnego stwierdzenia naruszenia interesu prawnego skarżącego i stwierdzenia naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Zatem sąd administracyjny mógł przystąpić do oceny tego, czy wskazane naruszenie interesu prawnego skarżących wynikające z § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały jest zgodne z prawem. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić nieważność uchwały organu gminy można wyłącznie po stwierdzeniu, że jest ona sprzeczna z prawem. Przez zgodność z prawem (legalność) należy uznać spełnienie przez akt wymogów dotyczących treści aktu, kompetencji organu, który go wydał oraz dochowania ustawowego trybu wymaganego do jego podjęcia. Przez sprzeczność z prawem należy zaś rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, czyli z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Jako „istotne” naruszenie prawa należy ocenić uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Uwagi te mają niebagatelne znaczenie, ponieważ przedmiotem ochrony w postępowaniu sądoadministracyjnym w fazie wnoszenia skargi jest interes prawny skarżącego, jednak w fazie wyrokowania przez sąd, przedmiotem ochrony w postępowaniu staje się obiektywny porządek prawny. Zatem samo stwierdzenie naruszenia interesu prawnego skarżącego (subiektywnego) nie oznacza jeszcze, że przepis interes ten naruszający jest sprzeczny z obiektywnym porządkiem prawnym.

Przechodząc do oceny legalności zaskarżonego przepisu, trzeba zauważyć, że § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały ma następujące brzmienie: „*W uchwale Nr VIII/80/2011 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie wprowadza się następujące zmiany: 43) § 21 ust. 2 pkt 1) lit. b) przyjmuje brzmienie: „b) przeznaczenie dopuszczalne: - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, - usługi, - obiekty i urządzenia sportowe, - zieleń urządzona i użytkowa, - parkingi, - obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, - ciągi komunikacyjne.*”.

Dalej trzeba wskazać, że przepis § 21 ust. 1 uchwały nr VIII/80/2011 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w sąsiedztwie ul. Armii Krajowej, ul. Oficerskiej, ul. 11 Listopada i ul. Górnej w Szklarskiej Porębie (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 170, poz. 2955) przed zmianą wynikającą z zaskarżonej uchwały obowiązywał w brzmieniu: „*Ustala się tereny zabudowy mieszkaniowo-pensjonatowej oznaczone na rysunku planu symbolem MP.*”. Natomiast ust. 2 pkt 1 tego przepisu obowiązywał w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem MP zawiera tabela: 1) Przeznaczenie terenu: a) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowo-pensjonatowej, b) przeznaczenie dopuszczalne - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna realizowana w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej, - usługi, - obiekty i urządzenia sportowe, - zieleń urządzona i użytkowa, - parkingi, - obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, - ciągi komunikacyjne.*”.

Natomiast jak wynika z doręczonego Sądowi tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szklarskiej Poręby (uchwała Nr XIII/188/99 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 17 grudnia 1999 r. ze zmianami), dla terenów oznaczonych symbolem MP ustala się projektowane przeznaczenie dominujące: „*tereny zabudowy mieszkalno-pensjonatowej – to obszary, na których dominującą formą za-inwestowania winny stać się pensjonaty i zabudowa mieszkalno-turystyczna (apartamenty, domy letniskowe, obiekty agroturystyczne).*”. Jako projektowane przeznaczenie uzupełniające, dopuszczalne, wskazano: „*- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna realizowana w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej, - usługi, - obiekty i urządzenia sportowe, - zieleń urządzona i użytkowa, - parkingi, - obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, - ciągi komunikacyjne*”.

Analiza przytoczonych regulacji uchwał Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie prowadzi do wniosku, że mocą § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały doprowadzono do eliminacji z katalogu przeznaczenia dopuszczalnego na terenie oznaczonym symbolem MP zabudowy określanej jako „*zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna realizowana w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej*”.

Ocenę legalności § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały wypada rozpocząć od dokonania wykładni przepisu § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały Nr VIII/80/2011 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 11 maja 2011 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej zaskarżonym przepisem. Trzeba zauważyć, że przeznaczenie terenu określane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przybiera postać przeznaczenia podstawowego i przeznaczenia dopuszczalnego. Zgodnie z § 3 pkt 3 i 4 analizowanego planu miejscowego przeznaczenie podstawowe to takie, które winno stać się na danym terenie dominujące, a przeznaczenie dopuszczalne jest to „*rodzaj przeznaczenia terenu inny niż podstawowy, który uzupełnia przeznaczenie podstawowe*”. Z tego zaś wynika, że przeznaczenia terenu podstawowe i dopuszczalne stanowią odrębne kategorie przeznaczeń, skoro przeznaczenie dopuszczalne jest „*inne*” niż podstawowe. To znaczy, że przeznaczenie terenu dopuszczalne nie mieści się, nie zawiera się, w przeznaczeniu podstawowym terenu. Oba te przeznaczenia stanowią więc rozłączne zbiory przeznaczeń terenu, które z woli Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie mogą współistnieć na danym terenie. Jednak z punktu widzenia wykładni prawa oba rodzaje przeznaczeń terenu pozostają odmienne, jeśli chodzi o desygnaty pojęć, na które wskazują.

Jeśli chodzi o przeznaczenie podstawowe ustalone dla terenów oznaczonych symbolem MP, to jest nim zabudowa mieszkaniowo-pensjonatowa. Brak jednak w analizowanej uchwale definicji takiego przeznaczenia. Jednak biorąc pod uwagę, że dla takiego przeznaczenia wskazano jako przeznaczenie dopuszczalne m.in. zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę mieszkaniową wielorodziną realizowaną w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej (uchwała nr VIII/80/2011), to niewątpliwie zakres zabudowy mieszkaniowo-pensjonatowej nie zawiera w sobie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej o ww. charakterze. Gdyby w zakresie stosowania „*zabudowy mieszkaniowo-pensjonatowej*” mieścić miała się zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna o ww. charakterze, to zabudowa taka nie byłaby określana jako przeznaczenie dopuszczalne (uzupełniające), bo byłaby jednym z desygnatów zabudowy o charakterze przeznaczenia podstawowego. Innymi słowy, analiza językowa zastosowanych pojęć pro-

wadzi do wniosku, że „zabudowa mieszkaniowo-pensjonatowa” nie zawiera w sobie zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej. Wniosek taki jest uzasadniony także względami wykładni systemowej. Z braku bowiem definicji zabudowy mieszkaniowo-pensjonatowej w zaskarżonej uchwale, należałoby poszukując znaczenia tego pojęcia odwołać się do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. I tak, zgodnie z art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196 ze zm.) pensjonatem jest obiekt posiadający co najmniej 7 pokoi, świadczący dla swoich klientów całodzienne wyżywienie. Z drugiej strony językowe znaczenie pojęcia zabudowy mieszkaniowej nie budzi wątpliwości i za taką zabudowę należy przyjąć taki rodzaj, który umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Przy czym zwrócić trzeba uwagę, że tereny oznaczone w miejscowym planie symbolem MP to tereny zabudowy „mieszkaniowo-pensjonatowej”. Zgodnie zaś z zasadami pisowni języka polskiego zestawienie dwóch przymiotników za pomocą łącznika wskazuje na równorzędność obu członów danego wyrazu. Z tego względu trzeba uznać na potrzeby niniejszych rozważań, że przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolem MP musi jednocześnie realizować oba człony wskazanego określenia, a więc zabudowa w funkcji podstawowej musi zawierać komponent „pensjonatowy”. Dopiero przeznaczenie dopuszczalne terenu znosi wymóg uwzględnienia przeznaczenia pensjonatowego w zabudowie, gdyż – o czym była mowa – przeznaczenie dopuszczalne to inny rodzaj zabudowy niż zabudowa w przeznaczeniu podstawowym.

Poczynione przez sąd rozważania prowadzą więc do wniosku, że nietrafna okazała się argumentacja podniesiona w odpowiedziach na skargę, jakoby przyjęcie § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały nie wpływało w żaden sposób na możliwość zagospodarowania nieruchomości należących do skarżących. Przeciwnie, eliminacja z katalogu obiektów znajdujących się w przeznaczeniu dopuszczalnym zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej realizowanej w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej stanowi modyfikację tego, jak można zagospodarować nieruchomości stanowiące własność lub będące w użytkowaniu wieczystym skarżących. Zwrócić jeszcze trzeba uwagę, że mocą zaskarżonego przepisu uchwały nie wyeliminowano z przeznaczenia dopuszczalnego na terenie oznaczonym symbolem MP zabudowy jednorodzinnej. W tym stanie rzeczy nie można przychylić się do stanowiska organu gminy, że przepis § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały nie wprowadza w istocie zmian w dopuszczalnym zagospodarowaniu terenów objętych jego zastosowaniem. Racjonalny prawodawca działający zgodnie z zasadami przyzwoitej legislacji nie może argumentować, że nowelizacja przepisu planu miejscowego nie prowadzi do zmiany w sferze normatywnej. Każda nowelizacja przepisu prawa miejscowego podlega bowiem wykładni, a zatem wykładni podlegać będzie również § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały.

Powyższe twierdzenie nie oznacza jednak, że modyfikacja wprowadzona w §2 pkt 43 zaskarżonej uchwały stanowi sama przez się naruszenie prawa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalając przeznaczenie danego terenu w określonym zakresie, może prowadzić do ograniczeń prawa własności przez posiadających to konstytucyjnie chronione prawo (art. 21 Konstytucji RP) na objętym planem obszarze. Zmiany w zakresie przeznaczenia danego terenu dokonane w miejscowym planie podlegają kontroli z punktu widzenia legalności, to jest czy prowadzą do nieuprawnionego ograniczenia praw właścicielskich w kontekście tego, czy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie materialnoprawnym spełniają wymagania u.p.z.p., a także czy został zachowany określony tą ustawą tryb postępowania planistycznego.

Wśród podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest ta wyrażona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien nie naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W zakresie przeznaczenia terenu w studium – po myśli art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. – określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zdaniem sądu rozpoznającego skargi w niniejszej sprawie, postulowana w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zasada, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Chodzi o to, aby granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, były jak najbardziej ze sobą zbieżne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn.

akt II OSK 66/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym sąd przyjął również, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczególności ustaleń studium – silniejszy lub słabszy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2732/12, Orzeczenia.nsa.gov.pl). Dlatego oczywiście sąd rozpoznający skargi w niniejszej sprawie może się zgodzić z argumentem przywołanym w odpowiedzi na skargę, że ustalenia studium nie muszą być dosłownie przeniesione do planu miejscowego (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 418/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl), co jednak nie podważa wyprowadzonej tezy, że plan miejscowy nie może być sprzeczny z ustaleniami studium.

W świetle powyższego rozumienia relacji studium i planu miejscowego sąd w składzie rozpoznającym skargi stwierdził, że § 2 ust. 43 zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym działki nr 73/4, 73/5, 73/6 obręb Szklarska Poręba-4, nr 345 obręb Szklarska Poręba-1, nr 95/1, 95/2, 95/3 obręb Szklarska Poręba-2, będące własnością lub pozostające w użytkowaniu wieczystym skarżących, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem sądu komentowany przepis uchwały we wskazanym zakresie narusza ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szklarskiej Poręby (uchwała Nr XIII/188/99 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 17 grudnia 1999 r. ze zmianami), ponieważ eliminuje dla ww. nieruchomości skarżących położonych na terenach oznaczonych symbolem MP projektowane przeznaczenie dopuszczalne w postaci zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej realizowanej w formie małych domów mieszkalnych w skali przedwojennej zabudowy willowej, w sytuacji gdy taki rodzaj zabudowy jest jasno i niewątpliwie zawarty w stosownym zapisie w Studium. Doszło zatem na mocy § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w Studium oraz do wykluczenia ww. zabudowy na terenach oznaczonych symbolem MP. Taka modyfikacja stanowi zaś naruszenie zasady zgodności planu miejscowego i studium i musi być zakwalifikowana jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego właśnie sąd doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała narusza nie tylko interes prawny skarżących, ale stoi w sprzeczności z obiektywnym porządkiem prawnym.

Uwzględniając poczynione rozważania, należało więc stwierdzić nieważność wskazanego w sentencji wyroku przepisu zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym działki nr 73/4, 73/5, 73/6 obręb Szklarska Poręba-4, nr 345 obręb Szklarska Poręba-1, nr 95/1, 95/2, 95/3 obręb Szklarska Poręba-2, będące własnością lub pozostające w użytkowaniu wieczystym skarżących. Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonego przepisu kierował się dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpoznający niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła, że § 2 pkt 43 zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie podmiotowo-przedmiotowym w sposób istotny narusza art. 20 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., ponieważ na jego mocy plan miejscowy we wskazanym zakresie narusza ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szklarskiej Poręby. Ocena legalności omawianego przepisu dokonana w powiązaniu z tym, że zaskarżony przepis uchwały narusza interes prawny i uprawnienia skarżących, musiała zatem doprowadzić do uwzględnienia skarg.

Końcowo wypada wskazać, że sąd nie podzielił zarzutów skarżących dotyczących naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze uchwalania zaskarżonego przepisu uchwały. Uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie następuje w trybie postępowania administracyjnego, ale zgodnie z procedurą ustanowioną w u.p.z.p., zatem nie mogło być mowy o naruszeniu przepisów prawa, które w ogóle nie były przez organ stosowane. Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut nieprawidłowości przy rozpatrywaniu uwag wniesionych do planu miejscowego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w aktualnym brzmieniu, rozstrzygnięcie uwag wniesionych do planu nie wymaga bowiem podjęcia odrębnej indywidualnej uchwały. Niezasadność przytoczonych zarzutów, w świetle art. 134 § 1 p.p.s.a., nie wpłynęła jednak to to, że skargi co do zasady zasługiwały na uwzględnienie.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. W pkt III, IV i V wyroku orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a., wobec czego na zasądzone kwoty składa się każdorazowo kwota wpisu sądowego od każdej skargi w kwocie 300 zł (art. 205 § 1 p.p.s.a.), a w przypadku stron zastępowanych



przez adwokata również jego wynagrodzenie (240 zł) wraz ze zwrotem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (art. 205 § 2 p.p.s.a.).