

4171

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 680/08
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 WSA	Mieczysław Górkiewicz
Sędzia NSA	Julia Szczygalska
Sędzia WSA	Anna Siedlecka /spr./
Protokolant	Paweł Migacz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 października 2009 r.

sprawy ze skargi Iwony i Jacka Surówka
na uchwałę Rady Miejskiej we Wrocławiu
z dnia 10 lipca 2008r. nr XXIII/734/08

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

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 37/5 i 37/6, AM-10;
2. orzeka, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawnomocnienia się wyroku;
3. dalej idącą skargę oddala;
4. zasądza od Rady Miejskiej we Wrocławiu na rzecz skarżących Iwony i Jacka Surówka kwotę 557,00 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 10 lipca 2008 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XXIII/734/08 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc. W dniu 10 lipca 2008 r. Iwona i Jacek Surówka – właściciele działek znajdujących się w granicach obszaru objętego wskazanym planem, oznaczonych geodezyjnie nr 37/5 i nr 37/6 AM-10 – wezwali Radę Miejską Wrocławia do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego przez § 11, § 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 tego aktu, w postaci naruszenia prawa własności i prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości stanowiących jego własność zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Uchwałą z dnia 16 października 2008 r. nr XXV/930/08 Rada Miejska Wrocławia nie uwzględniła wezwania Iwony i Jacka Surówki do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W tych okolicznościach Iwona i Jacek Surówka powołując się na art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wnieśli na opisany wyżej akt, tj. uchwałę z dnia 10 lipca 2008 r. nr XXIII/734/08, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Skarżący podnieśli, że § 11, § 15 ust. 2 i 3 oraz § 23 uchwały istotnie narusza ich interes prawny przez naruszenie własności i prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Z tego względu wnieśli o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Argumentując powyższe, skarżący zarzucił, że uchwała narusza: – art. 21 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 140 k.c. przez naruszenie prawa własności, które może być ograniczone jedynie ustawowo; – art. 2 Konstytucji przez podważenie zasady pewności prawa; – art. 1 ust. 2 pkt 7, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez ukształtowanie prawa własności w przepisach planu w sposób niezgodny z indywidualnym interesem skarżącego; – art. 20 ust. 1 ww. ustawy przez wprowadzenie postanowień niezgodnych z obowiązującym dla tego terenu studium; – 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 z nieruchomości; – art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji przez naruszenie zasady doboru środków działania współmiernego do celu przy nadmiernym nienaruszaniu uprawnień przysługujących obywatelowi. W uzasadnieniu skarżący podnieśli, że w toku postępowania planistycznego poprzedzającego podjęcie uchwały wyrażony został sprzeciw wobec założeń planistycznych projektu dotyczących wyznaczenia oraz przebiegu drogi pomiędzy ul. Stefana Grota-Roweckiego i ul. Tulipanową kosztem ich nieruchomości. Następnie wraz z właścicielami innych nieruchomości zło-

żyli uwagi do projektu planu na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w których wskazywano: – po pierwsze: brak zachowania podstawowej zasady ładu przestrzennego jakim jest ukształtowanie przestrzeni tworzącej harmonijną całość uwzględniającej wskazane w ustawie uwarunkowania; – po drugie: naruszenie interesu prawnego poszczególnych właścicieli nieruchomości, którzy z uwagi na rolnicze wykorzystanie tych nieruchomości prowadzą działalność gospodarczą związaną z ogrodnictwem, sadownictwem i pozostałymi rodzajami upraw i w tym celu posiadają lub zamierzają na podstawie prawomocnych decyzji wzniesć odpowiednie budynki i budowle dla tej działalności; – po trzecie: ograniczenie prawa własności z uwagi na przeznaczenie w niektórych przypadkach znacznej powierzchni nieruchomości do wywłaszczenia na cele publiczne pod planowaną drogę 2KD-D/4, która z punktu widzenia lokalnych potrzeb jest zbędna. Organy gminy nie uwzględniły powyższych uwag i nie przedstawiły w tym zakresie żadnych wyjaśnień. Motywując podniesione w skardze zarzuty skarżący wywodzili, powołując się obszernie na doktrynę oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, że posiadają legitymację procesową określoną w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż zaskarżone zapisy ograniczają ich konstytucyjną i ustawową swobodę korzystania i dysponowania należącą do nich nieruchomością. Skarżący wskazują, że samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonuje przysługującą mu istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W ramach owej samodzielności organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego służy prawo podejmowania na podstawie przepisów i w ich granicach działań podlegających ochronie sądowej. W granicach samodzielności gminy znajduje się, między innymi, zadanie własne – kształtowanie i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy w tym przez uchwalanie studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) w których ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów oraz warunków zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 przywołanego aktu). Plan miejscowy wraz z innymi kształtuje sposób wykonywania własności, co daje organom gminy bardzo silne narzędzie ingerowania w prawa podmiotowe. Skarżący podkreśla jednak, że organy gminy nie mają całkowitej swobody w tym kształtowaniu, gdyż plan ma być zgodny ze studium (art. 20 ust. 1), w którym uwzględnia się, między innymi, stan środowiska – w tym stan rolnej przestrzeni produkcyjnej oraz stan systemu komunikacji (art. 10 ust. 1). Skarżący podaje, że zgodnie z obowiązującym Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego Wrocławia (uchwała nr LIV/3249/06 z dnia 6 lipca 2006 r.) osiedle Wojszyce ma charakter rolniczy, w którym prowadzona jest działalność rolnicza i „znajdują się liczne gospodarstwa rolne i ogrodnicze” a ich właściciele „korzystają ze środków [Unii Europejskiej] pochodzących na poprawę jakości oraz zwiększenie produkcji rolniczej”. W Studium dostrzeżono też, że ze względu na wspólną unijną politykę rolną oraz system dopłat, proces przekształceń prywatnych terenów rolnych w tereny zabudowy ulegnie zahamowaniu. Przyjęto zatem zasadę stosowania rozwiązań zmierzających do minimalizacji konfliktów jakie wywołuje rolnictwo z działalnością miejską. Skarżący podnosi, że miał prawo oczekiwać, że powyższe ustalenia Studium zostaną zachowane i respektowane a przy tworzeniu planu podejmowane będą racjonalne działania. Tymczasem podjęto ustalenia ignorujące te założenia. Zignorowano również – podjęte przez właścicieli – próby rozwiązania tego konfliktu, co wyraża się w tym, że organy nie podały żadnej przyczyny nieuwzględnienia uwag jak też nieuwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Z tego względu odwołując się do orzecznictwa – zwłaszcza do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 września 2006 r. (II SA/Wr 604/05) skarżący dowodzili, że w zaistniałej sytuacji, wobec niemożności wprowadzenia do projektu jakichkolwiek zmian, gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów nie zdał swojej roli, gdyż udział czynnika społecznego na etapie uchwalania planu był tylko pozorny. Doszło zatem ex definitione do oczywistego naruszenia interesu prawnego skarżących opartego na przepisach prawa materialnego, przez działania organu władzy publicznej mające, co prawda swoją podstawę w przepisie prawa, który jednak nakazuje unikać sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym. Zdaniem skarżących zaskarżone postanowienia uchwały ograniczają konstytucyjnie chronione prawo własności, które może być ograniczone tylko przez ustawy. Zatem ograniczenie jego prawa następuje w formie niedozwolonej – uchwała rady nie jest aktem, którym można ograniczać prawa podmiotowe. Uchwała tego typu powinna podejmować tematykę o społecznej użyteczności, jednakże z zachowaniem podstawowych norm innych aktów prawnych – zwłaszcza ustawy zasadniczej. Zaskarżone przepisy naruszają też konstytucyjne prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) ponieważ większa część nieruchomości skarżących wykorzystywana jest do prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji, zdaniem skarżących, doszło również do naruszenia przez organy gminy nakazu ochrony praw nabytych (własności i wolności gospodarczej). Skarżący podkreślili, że wielokrotnie zwracano uwagę na istotne uchybienia planu tj. zbędne projektowanie drogi 2KD-D/3 na przebiegu od skrzyżowania z ul. Gerberową do nowo projektowanej ulicy 2KD-D/2, gdyż nieruchomości położone między tymi ulicami mają wystarczające rozwiązanie komunikacyjne z ul. Stefana Grota-Roweckiego oraz z ul. Storczykowej a problem dojazdów do niektórych wydzielanych nieruchomości rozwiązywany był w drodze umów cywilnych. W konsekwencji zbędne też jest projektowanie dróg 4KDW/1 i 6 KDW-P, gdyż teren zabudowy wielorodzinnej 2 MW/1-3 ma obsługę z innej strony. Prowadzenie drogi 2KD-D/3 pozbawi skarżącego prawa własności działki jak też znacznie pogorszy warunki użytkowania pozostałych gruntów rolniczych oraz warunki bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców. W ocenie stron parametry tej drogi i jej przebieg zostały też zaprojektowane nieracjonalnie, ponie-

waż można było przy tym uwzględnić obecne granice nieruchomości, co minimalizowałoby skutki utraty własności części nieruchomości. W obecnym kształcie planu część działek staje się bezużyteczna – nie można bowiem prowadzić działalności rolnej na nieruchomościach przeciętych drogą a wręcz niemożliwe lub bezprzedmiotowe staje się realizowanie inwestycji na podstawie ostatecznych decyzji. W skardze zwrócono również uwagę na postanowienia art. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podkreślając, że zawarte w nim postanowienie powinno stanowić dla organów podstawową dyrektywę interpretacyjną przepisów ograniczających korzystanie przez skarżących z ich nieruchomości. Podniesiono również, że uchwała rażąco naruszyła uprawnienia obywateli zamieszkających na terenach objętych jej regulacją a jednocześnie niewyłącznych spod jej obowiązywania czym naruszyła zasadę równości obywateli wobec prawa i organów władzy. Wszelkie działania organów powinny być współmierne do obranego celu w szczególności nie mogą znacząco ograniczać uprawnień. Zdaniem skarżących działania organów są sprzeczne z zasadami Kodeksu Dobrej Administracji i naruszają powszechnie uznawane w Unii Europejskiej standardy działania administracji publicznej. Na rozprawie w dniu 22 października 2009 r. pełnomocnik skarżących poparł skargę i sprecyzował, że skarga kwestionuje przebieg planowanej drogi 2KD/D4 (w skardze omyłkowo wskazano 2KD/D3), która dzieli działkę skarżących. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów skargi w pierwszym rzędzie wskazano, że bezzasadny jest zarzut, że plan nie respektuje postanowień Studium, jak też pozbawia mieszkańców możliwości prowadzenia działalności rolnej, sadowniczej i ogrodniczej. Wskazano, że obszar objęty planem położony jest w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia przyjętym uchwałą z dnia 6 lipca 2006 r., w zespole urbanistycznym mieszkaniowym jednorodzinny Ołtaszyn – Wojszyce. Dla tego obszaru ustalenia Studium jako dominującą klasę przeznaczenia terenu wskazują zabudowę mieszkaniową jednorodziną, co w pełni zostało uwzględnione w ustaleniach planu. W odniesieniu do klasy przeznaczenia terenu „zieleń i rolnictwo” ustalenia Studium jednoznacznie narzucają ograniczenia w przeznaczeniu w planach terenów na cele związane z gospodarką rolną, poprzez zapis „dopuszcza się zieleń i rolnictwo na obszarach przez nie dotychczas zajmowanych, z zastrzeżeniem, że nie dopuszcza się obiektów chowu i hodowli”. Te ograniczenia zostały również ujęte w zaskarżonym planie, czego wyrazem jest niedopuszczenie upraw polowych i sadów, upraw szklarniowych oraz chowu i hodowli zwierząt. Działalność gospodarcza obecnie prowadzona w istniejących obiektach związanych z produkcją rolną nie jest ograniczona ustaleniami planu, ze względu na brzmienie art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, tereny których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Omawiany plan nie ustala innego tymczasowego sposobu zagospodarowania terenów, co jest realizacją przywołanego już ustalenia Studium. Zauważono również, że zgodność planu ze Studium wynika z załącznika nr 2 do planu, a cały plan poddany był kontroli nadzorczej wojewody, który nie stwierdził niezgodności z prawem i akt opublikował. Zdaniem Rady nie został więc naruszony art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Strona przeciwna podkreśliła ponadto, że na etapie uchwalania planu na obszarze nim objętym ujawniły się konflikty i sprzeczne interesy różnych grup mieszkańców. Dowodem na to jest różnorodność wniosków i uwag jakie wpłynęły do Urzędu Miejskiego Wrocławia w trakcie procedury sporządzania planu. Wielokrotnie występowano z wnioskami o ustalenia warunków zabudowy dla budynków mieszkalnych na działkach gdzie prowadzona była dotychczas działalność rolnicza, głównie, przy terenach gdzie przebiega ulica 2KD-D/3. Większość wniosków uwzględniono a nawet wydano pozwolenia na budowę. Jednocześnie analiza konieczności rozbudowy układu dróg publicznych zapewniających obsługę komunikacyjną aktywizowanych terenów wykazała, że poszerzenie istniejących ulic jest niewystarczające dla prawidłowego funkcjonowania tego obszaru w świetle zwiększonej aktywności inwestycyjnej, szczególnie w zakresie dojazdu do poszczególnych nieruchomości. Stąd decyzja zaprojektowania nowej drogi celem zapewnienia dojazdu do powstających nowych domów mieszkalnych oraz zapewnienia im również odpowiedniego dostępu do infrastruktury. Istniejące obecnie szatawkowe drogi w środkowej części planu nie spełniają przewidzianych prawem wymagań technicznych – w szczególności co do wymaganej szerokości w liniach rozgraniczających – a ponadto obsługują w tej chwili niewielką ilość domów. Ze względów funkcjonalnych oraz ładów przestrzennego niedopuszczalne jest aby nowo powstające tereny inwestycyjne opierały się wyłącznie na układzie istniejących nienormalnych dróg. Nowe drogi mają również zapewnić nowym inwestycjom dostęp do sieci, a obecny stan to uniemożliwia. Zdaniem strony przeciwnej wobec zaistniałego konfliktu interesów mieszkańców, przyjęte w planie rozwiązanie jest optymalne i mieści się w granicach obowiązującego prawa. Gmina nie zgodziła się również z zarzutem pozornego tylko udziału społeczeństwa w procesie planistycznym, gdyż do projektu planu wpłynęły uwagi, które zostały uwzględnione i w związku z nimi ustalenia planu zostały zmodyfikowane. Natomiast część uwag złożonych przez osoby zainteresowane intensywnym rozwojem zostało odrzuconych, dla ochrony interesu drugiej strony. Odnosząc się do kolejnych zarzutów dotyczących głównie ograniczenia prawa własności i przywołanych w tym względzie przez stronę przepisów Konstytucji, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano, że prawo własności jest prawem względnie pełnym nie jest jednak prawem nieograniczonym. Ograniczenia z tego planu wynikają z całokształtu porządku prawnego. Co do naruszenia art. 1 protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wskazano, że w niniejszej sprawie pozbawienie własności nastąpi w interesie publicznym a ograniczenie w korzystaniu z rzeczy wynika z art. 6 oraz art. 15 ust. 2

pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem strony przeciwnej nie został też naruszony art. 2 Konstytucji, gdyż procedura sporządzenia i uchwalenia planu została przeprowadzona zgodnie z przepisami. Udział społeczeństwa w procedurze sporządzania planu został zapewniony a skarżącemu udzielano wszelkich informacji publicznych o jakie wnosił. Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 6 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem strony przeciwnej przedstawione już argumenty dowodzą, że przyjęte działania były współmierne do obranego celu jakim było zaprojektowanie drogi publicznej której zadaniem jest poprawa obsługi komunikacyjnej i zapewnienie korytarza dla sieci infrastruktury technicznej a także zintegrowanie przestrzenne zabudowy w jednorodny i kompletny układ urbanistyczny. Nowy układ dróg oraz jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu prowadzi niewątpliwie do uporządkowania przestrzeni i zapewnienia ładu przestrzennego. Zauważano też, że przy uchwaleniu planu brano pod uwagę i interes prywatny i indywidualny. Wykazywanie rolniczego charakteru objętego planem i woli pozostawienia takiego charakteru tego obszaru stoi w sprzeczności z działaniami podejmowanymi przez niektórych właścicieli działek, których dotyczy skarga, np. właściciele działki nr 37/4 wystąpili w dniu 25.10.2007 r. o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego na tej działce. Ponadto część mieszkańców obszaru objętego planem złożyła wnioski do planu o dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej na swoich działkach., część mieszkańców zamierza rozpocząć budowę lub już wybudowało domy na podstawie decyzji administracyjnych wydanych w trakcie procedury sporządzania planu Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – w tym także na uchwały dotyczące nieruchomości publicznych. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a. Dla rozstrzygnięcia sprawy istotne jest, że skarga kwestionująca legalność wskazanej wyżej uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 lipca 2008 r. złożona została na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) – zwanej w dalszej części wywodów u.s.g. Stosownie do treści ww. przepisu, skargę na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Według przywołanej normy, przesłanki skutecznego wniesienia skargi są zatem uwarunkowane następującymi okolicznościami: po pierwsze – zaskarżony akt musi dotyczyć sfery administracji publicznej, po drugie – akt musi nie tylko dotyczyć interesu prawnego, ale również naruszać interes prawny lub uprawnienie skarżącego, po trzecie – skarga musi być poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia interesu prawnego. W pierwszym rzędzie obowiązkiem Sądu było zatem zbadanie, czy wniesiona skarga spełnia ww. wymogi formalne i czy podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Nie budzi wątpliwości, że sprawa w której zaskarżona uchwała została podjęta – uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zaliczana jest do spraw z zakresu administracji publicznej i stanowisko to nie wymaga dłuższych wywodów dla jego potwierdzenia. Przypomnieć tylko można, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „pojęcie: sprawa z zakresu administracji publicznej ma charakter materialno-prawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy, rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawach z zakresu administracji publicznej jest przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały” (postanowienie z dnia 26 października 1996 r. III ARN 45/96, OSNAPiUS 1997, Nr 8, poz. 125). Bezspornie więc akt organu stanowiącego gminy uchwalający miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego należy do uchwał które mogą być przedmiotem skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z akt sprawy wynika, że spełniony został również warunek uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego. Strona skarżąca w piśmie z dnia 10 lipca 2008 r. skierowanym do Rady Miejskiej Wrocławia powołując się wprost na przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. wezwała do usunięcia naruszenia interesu prawnego przez § 11, § 15 ust. 2 i ust. 3, § 23 uchwały w postaci naruszenia prawa własności oraz prawa do swobodnego korzystania z nieruchomości, zgodnie z ich dotychczasowym przeznaczeniem. W odpowiedzi Rada Miejska Wrocławia uchwałą z dnia 16 października 2008 r. nr XXV/930/08 nie uwzględniła niniejszego wezwania. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie spełniona została również przesłanka naruszenia interesu prawnego skarżących. Z przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skarżącym może być bowiem wyłącznie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą (lub zarządzeniem). W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posia-

dania interesu prawnego, w postępowaniu na podstawie art. 101 u.s.g. nie wystarczy posiadanie interesu prawnego ale musi wystąpić przesłanka naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2). Analizując kwestię legitymacji procesowej uprawniającej do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. wypada zauważyć, że w orzecznictwie i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że interes prawny, do którego nawiązuje omawiany przepis, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującego sytuację prawną wnoszącego skargę. Interes prawny jest kategorią materialno-prawną, obejmującą uprawnienia i obowiązki oparte na prawie. O jego istnieniu decyduje przepis prawa materialnego dający prawo wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Tak rozumiany interes prawny musi być własny – o charakterze osobistym – skonkretyzowany i realny. Musi też być bezpośredni, co wyraża się w tym, że odnosi się wprost do podmiotu kwestionującego akt prawny i dotyczy jego bezpośrednio. Od interesu prawnego należy zatem odróżnić interes faktyczny, który występuje wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem uregulowania danej kwestii, jednakże poprzez dane uregulowanie nie dochodzi do naruszenia wskazanej normy. Do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, nie legitymuje też jedynie zagrożenie naruszenia interesu prawnego, dlatego w skardze należy wykazać w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę. Innymi słowy dla skuteczności skargi konieczne jest wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego już w tym momencie negatywnie na sytuację prawną skarżącego. W judykaturze powszechnie zaakceptowane zostało stanowisko Sądu Najwyższego, według którego „wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, polegającą na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny lub uprawnienie albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka wspólnoty samorządowej” (tak w wyroku z dnia 7 marca 2003 r., III RN 2/02, OSNP 2004/7/114). W tym samym orzeczeniu podkreślono, że „przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy w korzystaniu przez każdego z prawa wniesienia skargi w interesie publicznym”. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że ponieważ skarga złożona w trybie omawianego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, zatem 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., OSK 1437/2005, Wokanda Nr 7-8, str. 69). Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) wywiódł, że omawiana skarga nie ma charakteru *actio popularis*, a podstawą jej jest niezgodność uchwały z prawem i równoczesne naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie (np. właściciel nieruchomości na terenie gminy) a naruszenie to musi wynikać z właściwej regulacji materialno-prawnej. O powodzeniu skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g. przesądza zatem naruszenie wykazania przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Zaskarżeniu w tym trybie podlega uchwała nie tylko niezgodna z prawem ale i jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego – wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne np. zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego interesu prawnego lub uprawnienia. W niniejszej sprawie skarżący posiadają interes prawny, gdyż są współwłaścicielami nieruchomości oznaczonej jako działki nr 37/5 i 37/6 położonej na obszarze objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo – zachodniej części Wojszyc, uchwalonym zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 lipca 2008 r. Naruszenie swojego interesu prawnego przede wszystkim dopatruje w tym, że ustalenia planu przewidują dla części jego nieruchomości jako funkcję podstawową – cel publiczny ulicę, a jako funkcję uzupełniającą – urządzenie telekomunikacyjne (symbol w planie 2KD-D/3), co prowadzić będzie do pozbawienia go własności tej części nieruchomości; w pozostałym zakresie zaś ustalenia planu naruszają prawo skarżącego do swobodnego korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem (prowadzenie działalności gospodarczej – rolniczej, ogrodniczej i sadowniczej). Podnoszone przez skarżących zarzuty wskazujące na pozbawienie ich ustaleniami planu prawa własności części nieruchomości i ograniczenia prawa korzystania z niej w dotychczasowy sposób, dowodzą, że interes prawny skarżących został naruszony. Niewątpliwie bowiem każda regulacja zawarta w planie miejscowym, prowadząca do pozbawienia lub ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości (nawet w przyszłości), której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich określonych w art. 140 k.c. (por. wyrok z dnia 6 czerwca 2007 r. II SA/Wr 66/07, Dz. Urz. Dolno 2007/286/3582). Natomiast przeznaczenie nieruchomości lub jej części na realizację celu publicznego – ulicy (drogi gminnej) stanowi ingerencję w prawo własności prowadzącą do całkowitego pozbawienia tego prawa. W konsekwencji należało przyjąć, że w niniejszej sprawie spełniona została przesłanka naruszenia interesu prawnego, co przy spełnieniu pozostałych przesłanek art. 101 ust. 1 u.s.g., otworzyło drogę do kontroli legalności przez Sąd zaskarżonej uchwały. Jak już zauważono obowiązek uwzględnienia skargi na uchwałę zaskarżoną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego a więc, gdy wraz z naruszeniem interesu prawnego dojdzie do naruszenia norm prawa materialnego lub procesowego (por. wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2). Przystępując do oceny powyższej kwestii wskazać należy, że zgodnie z art. 134 § 1 u.p.p.s.a

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Kierując się powyższą zasadą Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały ze względu na istotne naruszenie przepisów określających tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze naruszenie indywidualnego interesu skarżącego Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego aktu w zakresie w jakim jego zapisy odnoszą się do nieruchomości stanowiących własność skarżących. Przedmiotem oceny Sądu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.). Niewątpliwie z mocy przywołanych przepisów gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie terenu i zasad zagospodarowania terenu położonego na obszarze gminy. Według art. 14 ust. 8 przywołanej ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zgodnie z postanowieniami Konstytucji stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego ma więc moc wiążącą jak każdy inny akt normatywny a skutki prawne jego uchwalenia są znaczące zarówno dla gminy jak też dla właścicieli nieruchomości i inwestorów. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że samodzielność planistyczna gminy nie oznacza niczym nie skrupowanej władzy gminy w tym zakresie. W demokratycznym państwie prawa działania władzy publicznej doznają ograniczeń przewidzianych prawem. Przede wszystkim wskazać należy na art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest podwójnie. Z jednej strony plan jako źródło prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie uchwalany jest w wyniku sformalizowanej procedury określonej szczegółowo w ustawie, z drugiej treść planu powinna odpowiadać wymogom określonym w przepisach prawa materialnego (por. wyrok z dnia 7 września 2006 r. II SA/Wr 604/05). Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że sądowa kontrola legalności uchwały ustalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinna obejmować nie tylko treść planu ale również prawidłowość procedury planistycznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – podobnie jak wcześniejsza regulacja – podtrzymała sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego. W art. 17 ustawy szczegółowo określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Poprzez likwidację instytucji zarzutów (przewidzianych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym) ustawodawca zrezygnował z kontroli sądowej na etapie sporządzania planu, dążąc tym samym do jej uproszczenia. Zważyć należy, że likwidując instytucję zarzutów i sprzeciwu ustawodawca jednocześnie wprowadził w to miejsce uwagi do projektu planu (art. 18 ustawy) – podtrzymując tym samym udział czynnika społecznego w procedurze sporządzania planu i stwarzając jedną z możliwości wpływania przez niego na treść planu. Uwagi o których mowa w art. 18 ust. 1 u.p.z.p. dotyczyć mogą wyłącznie projektu planu w postaci w jakiej wyłożony został do publicznego wglądu. Złożone uwagi w pierwszym rzędzie obowiązany jest rozpatrzyć organ sporządzający projekt planu – wójt, burmistrz, prezydent (art. 17 pkt 12 ustawy). W przypadku uwzględnienia uwag wskazany organ wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia tych uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Uwzględnienie uwag na tym etapie może też spowodować ponowienie w niezbędnym zakresie procedury planistycznej. Natomiast uwagi nieuwzględnione wójt, burmistrz, prezydent przedstawia radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego (art. 17 pkt 14 ustawy). Zgodnie z art. 20 ust. 1 rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Z przytoczonych przepisów wynika, że „uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem złożonym proceduralnie, w toku którego rada gminy dokonuje kilku czynności o doniosłych skutkach prawnych. Czynności te wymagają pewnej chronologii – możliwość dokonania jednej wynika z dokonania poprzedniej, jednakże ustawodawca uznał, że wszystkie składają się na jeden akt uchwalenia planu miejscowego” (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa C.H. Beck 2005, s. 188). Z treści art. 20 ust. 1 wynika, że jednym z elementów owej procedury wiążących radę przy uchwalaniu planu jest jednocześnie – wraz z uchwaleniem planu – rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag co do projektu planu. Rozstrzygnięcie w tym zakresie, wraz z częścią tekstową planu oraz częścią graficzną stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) Gramatyczna wykładania art. 20 ust. 1 omawianej ustawy jednoznacznie wskazuje, że rozstrzygnięcie rady co do wniesionych uwag musi mieć charakter merytoryczny. Rada musi zatem ocenić zasadność wniesionej uwagi czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). Rozstrzygając co do sposobu rozpatrzenia uwag – niezależnie od tego czy nastąpi to w jednym głosowaniu dotyczącym również planu, czy też w odrębnej uchwale, podjętej przed uchwałą w sprawie planu – rada musi opowiedzieć się, czy uwagi uwzględnia czy też nie. W rozpatrywanej sprawie – zdaniem Sądu – powyższy wymóg nie został spełniony. Z § 3 pkt 3 uchwały wynika bowiem, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu stanowi załącznik nr 3 do uchwały. Załącznik ten zatytułowany zo-

stał „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu; Uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu”. Co istotne z treści przywołanego załącznika nie wynika jakie jest stanowisko Rady Miejskiej Wrocławia odnośnie przedstawionej jej listy nieuwzględnionych przez Prezydenta uwag, złożonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przywołanym załączniku stwierdzono „Do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc we Wrocławiu w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu oraz w ustawowym okresie od dnia zakończenia okresu wyłożenia, osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej wniosły uwagi w 12 pismach. Uwagi zostały rozpatrzone zarządzeniem Prezydenta Wrocławia nr 3667/08 z dnia 18 czerwca 2008 r., w którym nie uwzględniono następujących uwag...”. W dalszej części załącznika wymieniono uwagi nieuwzględnione przez Prezydenta wskazując przez kogo i kiedy zostały wniesione oraz czego dotyczyły. W pkt 11 wymieniono, między innymi, uwagę Iwony Surówki i Jacka Surówki, w której wyrażono niezadowolenie z przyjętych w planie rozwiązań projektowanych w tym sprzeciw w stosunku do lokalizacji nowych ulic, między innymi 2KD-D/4. Zdaniem Sądu przedstawiony załącznik nr 3 pomimo, że zatytułowany został „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu” nie zawiera rozstrzygnięcia Rady w tym zakresie a jedynie informuje jakie było stanowisko Prezydenta Wrocławia odnośnie zgłoszonych uwag. Z treści załącznika nie wynika natomiast jakie jest merytoryczne stanowisko Rady odnośnie zgłoszonych uwag tzn. czy Rada uwzględniła czy też nie, daną uwagę albo wszystkie wymienione w załączniku uwagi. Z nadesłanego na żądanie Sądu protokołu nr XXIII/08 sesji Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 lipca 2008 r. również nie wynika, aby Rada Miejska podjęła odrębną uchwałę w przedmiocie rozstrzygnięcia co do sposobu nieuwzględnionych przez Prezydenta uwag wniesionych do projektu planu. W protokole brak zapisu potwierdzającego aby przed głosowaniem nad projektem planu wraz z załącznikami odbyła się jakakolwiek dyskusja radnych w tym przedmiocie. Powyższe oznacza zatem, że Rada Miejska Wrocławia głosowała nad uchwałą, która składała się z części tekstowej i graficznej planu oraz, między innymi, z załącznika nr 3 o przytoczonej wyżej treści. Załącznik ten jak wykazano nie zawiera zaś rozstrzygnięcia Rady co do zgłoszonych uwag a jedynie informację o sposobie rozpatrzenia uwag przez Prezydenta. Przedstawione wyżej okoliczności prowadzą do jednoznacznego wniosku, że Rada Miejska Wrocławia uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla południowo-zachodniej części Wojszyc nie rozstrzygając w ogóle (ani w uchwale o uchwaleniu planu ani też w odrębnej uchwale, czy też w odrębnym głosowaniu) o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Takie działanie – w ocenie Sądu – w istotnym stopniu narusza art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca przewidział bowiem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy) a następnie – w zakresie uwag nieuwzględnionych – przez organ stanowiący gminy. W orzecznictwie wskazuje się, że „możliwość wniesienia uwag służy temu, aby ten, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do rozważenia swoje racje. Rację te winny zostać wzięte pod rozwagę. Przede wszystkim zaś rada gminy powinna rozważyć naruszenie interesu prawnego lub prawa osoby wnoszącej uwag, czyniąc to winna skonfrontować interes indywidualny z interesem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uwzględnić okoliczności, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy, w zagospodarowaniu przestrzennym się uwzględnia” (por. wyrok z dnia 19 grudnia 2007 r. II SA/Gd 576/07, LEX nr 390849). Wobec powyższego pominięcie (zaniechanie) przez Radę Miejską Wrocławia ustawowego obowiązku rozstrzygnięcia co do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu wyłożonego planu – w tym również uwagi skarżącego – należy kwalifikować jako istotne naruszenie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozbawiające podmioty wnoszące uwagi prawa do dwukrotnej ich oceny. Rada wykonując swoje kompetencje winna jednoznacznie opowiedzieć się co do sposobu rozpatrzenia wniesionych uwag. Tymczasem przyjęcie w niniejszej sprawie uchwały wraz z załącznikiem o przedstawionej wyżej treści wskazuje, że Rada Miejska Wrocławia nie głosowała w ogóle nad sposobem rozstrzygnięcia uwag. Brak rozstrzygnięcia Rady co do sposobu rozpatrzenia uwag stanowi istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. i w konsekwencji prowadzi do wadliwości uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec naruszenia obiektywnego porządku prawnego – procedury uchwalania planu (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim jej postanowienia odnosiły się do nieruchomości skarżących. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił z tej przyczyny, że ustalenia planu w zakresie w jakim odnoszą się do nieruchomości nie będących własnością skarżących nie ograniczają (naruszają) ich interesu prawnego. Wobec stwierdzonego naruszenia procedury planistycznej przedwczesne byłoby w chwili obecnej rozpatrywanie przez Sąd zarzutów merytorycznych. Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a i art. 152 orzekł jak w pkt I i II sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt III znajduje swoją podstawę w art. 151 u.p.p.s.a. a o kosztach orzeczono zgodnie z art. 200 ustawy.