

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 27.09.2017
Sygn. akt II OSK 81/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

AS
PGN + A. Bylińska
M

Wyd...
2017 -10- 02
ilość zał...
Podpis...
17662/2017

R. PR. ANNA BYLIŃSKA
PEŁNOMOCNIK BURMISTRZA W WYSZKOWIE
ALEJA RÓŻ 2
07-200 WYSZKÓW

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej
przesyła odpis wyroku z dnia 13.09.2017 sygn. akt II OSK 81/16 w sprawie skargi
kasacyjnej Gminy Wyszaków
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 7 września 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 2389/14
w sprawie ze skargi [REDAKTOWANE]

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącznik:

- odpis orzeczenia

Kierownik Sekretariatu

z up. *Agnieszka Majewska*
starszy inspektor sądowy



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Arkadiusz Despot - Mładanowicz
Sędziowie: }	Sędzia NSA Anna Łuczaj
	Sędzia WSA del. Kazimierz Bandarzewski /spr./
Protokolant:	starszy inspektor sądowy Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 13 września 2017 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Gminy Wyszaków
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 7 września 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 2389/14
w sprawie ze skargi [REDAKTED]
na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszakowie
z dnia 24 kwietnia 2014 r. nr XLVII/483/14
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkowie uchwałą z dnia 24 kwietnia 2014 r. nr XLVII/483/14 uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla kwartału ulic: Generała Józefa Sowińskiego, Pułtuskiej, Wąskiej, Tadeusza Kościuszki oraz terenu położonego pomiędzy ulicami: Kościelną, Ignacego Daszyńskiego, Białostocką i Skwerem Jana Pawła II (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 r. poz. 4527), zwany dalej w skrócie „Planem”.

W skardze wniesionej przez [REDAKTOWANO] 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.) skarżąca jako właścicielka działki nr [REDAKTOWANO] podniosła o unieważnienie Planu w zakresie obejmującym działkę nr 4823 i zarzuciła, że niezgodne z prawem są następujące zapisy Planu:

- § 43 pkt 5 Planu zgodnie z którym na działce nr 4823 dopuszczono usytuowanie budynków w odległości 1,5 metra od granicy lub bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną podczas, gdy należało przewidzieć na tej działce od strony wschodniej co najmniej 4 metrowy dojazd do nieruchomości skarżącej;
- § 44 pkt 3 lit. b Planu, w którym ustalono dla działki nr 4823 (na terenie oznaczonym symbolem MWU3) minimalną powierzchnię biologicznie czynną na 10%, podczas gdy ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wyszków zatwierdzonego uchwałami Rady Miejskiej w Wyszkowie nr XVII/103/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. oraz Nr XXI/149/2008 z dnia 27 marca 2008 r. wynika, że powierzchnia biologicznie czynna dla tej działki ma wynosić co najmniej 40%;
- § 44 pkt 5 lit. b Planu, w którym ustalono dla działki 4823 maksymalną ilość kondygnacji naziemnych do 6, podczas gdy ze Studium wynika maksymalna wysokość zabudowy - 5 kondygnacji;
- § 44 pkt 4 lit. b Planu, w którym ustalono dla działki nr 4823 maksymalną wysokość zabudowy do 21 metrów, podczas gdy ze Studium wynika maksymalna wysokość na 18 metrów.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że dla działki skarżącej, jak również dla działki nr 4823 obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zatwierdzone uchwałami Nr IV/48/91 Rady Gminy Wyszków z dnia 5 września 1991

r. oraz Nr IX/36/99 Rady Gminy Wyszaków z dnia 27 maja 1999 r. i w planach tych działka nr 4823 była przeznaczona pod drogę gminną.

W dniu 3 września 1996 r. Kierownik Urzędu Rejonowego w Wyszakowie wydał decyzję nr UA-7351/279/96 zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalno - usługowego na działce nr 4824/3. W planie zagospodarowania działki będącym częścią ww. decyzji wskazano, że dostęp do działki nr 4824/3 będzie odbywał się poprzez oznaczoną nr 4823. Decyzją z dnia 21 czerwca 2013 r. nr UA-7351/279/96 ww. decyzja została przeniesiona na skarżącą.

W zaskarżonym Planie działka nr 4823 została oznaczona symbolem MWU3 i przeznaczona pod wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wraz z usługami; zgodnie z § 43 pkt 5 Planu na działce tej dopuszczono usytuowanie budynków w odległości 1,5 metra od granicy lub bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną. Oznacza to, że dostęp do działki nr [REDAKTOWANE] poprzez oznaczoną nr 4823 jest niemożliwy. W dacie powzięcia przez Radę Miejską uchwały organ ten wiedział o istnieniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i mimo to uchwalił Plan z pominięciem uprawnień skarżącej wynikających z tej decyzji.

Wskazane zapisy Planu uniemożliwiają realizację inwestycji zatwierdzonej stosowną decyzją, gdyż działka skarżącej została pozbawiona w części zachodniej dostępu do drogi publicznej. Zapisy Planu są sprzeczne z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę i naruszają konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Dodatkowo ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje możliwości, aby postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego były sprzeczne z pozostającą w obrocie prawnym decyzją administracyjną, a ustawodawca przewidział w tej ustawie procedurę wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie dał takiej możliwości w stosunku do decyzji o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że wolą ustawodawcy w toku procedury uchwalania planu miejscowego była ochrona interesu inwestora dysponującego ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Wzmocniona ochrona prawna interesów podmiotu, który uzyskał ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę jest uzasadniona w takim wypadku nie tylko ze względu na ochronę własności, ale wynika także z potrzeby stworzenia gwarancji ochrony pewności prawa i zaufania obywateli do działań administracji publicznej. Wynikający z

ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę sposób zagospodarowania terenu pozostaje w mocy i inwestor jest władny wykonywać przyznane w niej uprawnienia w okresie ważności decyzji; ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę nie traci swojej ważności ze względu na ustalenia planu (art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Niedopuszczalnym jest sytuacja, w której w obrocie prawnym funkcjonowałyby sprzeczne ze sobą plan miejscowy i decyzja o pozwoleniu na budowę. Ustawodawca nie przewidział wprost, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to jednak plan miejscowy musi uprawnienie to respektować (tak: wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Po 901/12).

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych, a zgodnie z art. 15 ust. 1 tejże ustawy projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od szczegółowości zapisów studium co oznacza, że im bardziej szczegółowe będą ustalenia studium, tym zakres związania nimi planu będzie silniejszy; jeśli ustalenia będą sformułowane ogólnie, związanie nimi będzie słabsze.

Studium w pkt. 2.2.2 ppkt. 1 stanowi jednoznacznie, że zabudowa w poszczególnych terenach musi być kształtowana przy pomocy sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów należy określić lub utrzymać co najmniej minimalną powierzchnie biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej dla zabudowy mieszkaniowej - 40%, maksymalna wysokość zabudowy do 5 kondygnacji naziemnych czyli do 18 metrów.

W odwiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Podniesiono w niej, że decyzja o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalno-usługowego została wydana 3 września 1996 r., a skarżąca nabyła działkę nr 4824/3 w 2012 r. w czasie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” Wyszkowa uchwalonego 21 lipca 2011 r. i pozwolenie na budowę zostało przeniesione na [REDAKTOWANE] w dniu 21 czerwca 2013 r.

W ocenie organu w związku z brakiem dokumentu nie można uznać, że w planie zagospodarowania działki będącym częścią decyzji zatwierdzającej projekt budowlany wskazano, że dostęp do działki nr [REDAKTOWANO] będzie się odbywał poprzez działkę nr 4823. Usytuowanie działki bezpośrednio przy ulicy Wąskiej oraz sposób usytuowania budynku (frontem do ul. Wąskiej) wskazują, że dostęp do działki nie mógł być przewidziany od strony działki nr 4823, lecz został wskazany od strony ulicy Wąskiej.

Działka nr [REDAKTOWANO] zarówno w czasie projektowania budynku i udzielania pozwolenia na budowę, jak i obecnie posiadała i posiada dostęp do drogi publicznej (ulicy Wąskiej). Usytuowanie nieruchomości przy tej ulicy zostało wskazane w decyzji - pozwoleniu na budowę z 1996 r. Z drugiej strony działki nr [REDAKTOWANO] istotnie w 1996 r. znajdowała się działka nr 4823 oznaczona jako droga jednakże nigdy nie uzyskała ona statusu drogi publicznej, nie została zaliczona do kategorii drogi gminnej i nigdy też na tej działce nie była urządzona droga do powszechnego korzystania.

W ocenie organu w żaden sposób nie doszło do naruszenia interesu skarżącej i jej prawo jako inwestora, zostało usankcjonowane poprzez wydanie decyzji Starosty Powiatu Wyszowskiego z 21 czerwca 2013 r. przenoszącej na nią pozwolenie na budowę z 1996 r. Administracja architektoniczno-budowlana - zarówno przy wydawaniu pozwolenia na budowę, jak i przenosząc pozwolenie na inną osobę - bada spełnienie istotnych warunków procesu budowlanego, którym jest także zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Starosta Powiatu Wyszowskiego jest w posiadaniu dokumentacji budowlanej dotyczącej działki nr [REDAKTOWANO] oraz posiada plan zagospodarowania przestrzennego terenu, na którym znajduje się działka i nie stwierdził przeszkód, aby proces budowlany w oparciu o dotychczasową dokumentację mógł być kontynuowany. Nie stwierdził sprzeczności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z pozwoleniem na budowę, mimo że w dacie przenoszenia pozwolenia na budowę obowiązywała uchwała nr XIN/74/11 Rady Miejskiej w Wyszowie z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” Wyszowa i została ona przekazana do Starostwa Powiatu Wyszowskiego 28 października 2011 r. i w tym planie działka nr 4823 również była przeznaczona pod zabudowę.

Uchwalony Plan nie jest sprzeczny z pozwoleniem na budowę na działce nr 4824/3. Działka ta - zarówno w 1996 r. jak i obecnie - posiadała dostęp do tej samej drogi publicznej – ul. Wąskiej, a więc nadal wypełniona jest dyspozycja art. 5 ust. 1

pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.) gdzie wskazano, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami należy projektować i budować w sposób określony w przepisach w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. dostęp do drogi publicznej. Przepis ten posługuje się pojęciem drogi publicznej, której definicja znajduje się w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem drogą publiczną jest droga zaliczana na podstawie przepisów tej ustawy do jednej z kategorii dróg: dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Ul. Wąska posiada status drogi gminnej, a więc chybiony jest zarzut o istnieniu sprzecznych ze sobą aktów prawnych Planu i decyzji o pozwoleniu na budowę. Plan nadal respektuje - zapewniony decyzją - bezpośredni dostęp działki do drogi publicznej.

Bezpodstawny jest zarzut naruszenia prawa w zakresie § 43 pkt 5 Planu, gdy chodzi o usytuowanie na działce nr 4823 budynku w odległości 1,5 metra od granicy lub bezpośrednio przy granicy.

Bezpodstawne są zarzuty niezgodności zapisów Planu ze Studium. Tereny wchodzące w skład jednostki planistycznej MWU3 stanowią w Studium jedynie część terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej śródmiejskiej oznaczonej symbolem MU-S; z pkt 2.3.2.1 Studium wynika, że występuje tam przewaga zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w zwartych pierzejach ulic, z usługami w kondygnacjach przyziemnych budynków, zieleni i usług towarzyszących; dopuszcza się zabudowę jednorodzinną, na warunkach określonych w planach miejscowych. W części Studium, na którą powołuje się skarżąca znajduje się zapis, że zabudowa w poszczególnych terenach musi być kształtowana przy pomocy sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić lub utrzymać co najmniej przeznaczenie podstawowe terenu. Zwrot „w poszczególnych terenach” nie jest bez znaczenia dla zrozumienia ustaleń Studium, a teren oznaczony symbolem MU-S obejmuje nie tylko obecną jednostkę planistyczną MWU3, ale również tereny znacznie od niej oddalone, zainwestowane w mniejszym stopniu, niż ściśle centrum miasta. Zabudowa na terenie MU-S jest bardzo zróżnicowana. Na obrzeżach terenu oznaczonego w Studium symbolem MU-S znajdują się enklawy zabudowy wyłącznie jednorodzinnej, a zatem wskazania dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla

każdej działki inwestycyjnej i maksymalna wysokość zabudowy zostały uwzględnione w poszczególnych terenach stosownie do rodzaju zabudowy. Logiczne jest, że na terenie zabudowy wyłącznie niskiej jednorodzinnej zasadne jest zastosowanie ograniczeń w wysokości zabudowy, a jednocześnie większej powierzchni biologicznie czynnej. Przyjęcie takiej samej zasady i ograniczeń na terenie budownictwa wysokiego byłoby nieuzasadnione i burzyło układ urbanistyczny.

W kontekście przedmiotowej sprawy nie można przyjąć, że intencją twórcy Studium było generalne ograniczenie maksymalnej wysokości zabudowy, czyli również tam, gdzie występuje przewaga zabudowy wysokiej; podkreślono, że Studium z 2007 r. określiło kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy, z uwzględnieniem istniejącej zabudowy w poszczególnych terenach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 września 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 2389/14, po rozpoznaniu skargi Celiny Słupek na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 24 kwietnia 2014 r. nr XLVII/483/14 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dla terenu oznaczonego symbolem MWU3.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu zaskarżony Plan naruszył interes prawny skarżącej i wynika to z regulacji Planu dotyczącego maksymalnych parametrów zabudowy działek sąsiednich – wysokości, powierzchni biologicznie czynnej. W takiej sytuacji podstawę materialnoprawną, z której wynika prawo skarżącej do kwestionowania wadliwych - w ich ocenie - postanowień aktu prawa miejscowego - stanowi art. 140 w związku z art. 144 Kodeksu cywilnego w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mając także na względzie art. 6 ust. 2 pkt 2 tej ustawy (źródło interesu prawnego, który może być naruszony). Parametry i sposoby zagospodarowania działek sąsiednich rzutują bezpośrednio na zakres możliwości wykonywania prawa własności w kontekście nieskrępowanego korzystania z nieruchomości (tak np. wyrok NSA z 13 sierpnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2879/13). Stopień intensywności zabudowy sąsiedniej i jej rodzaj determinuje potencjalne uciążliwości, jakie będzie musiał znosić właściciel działki sąsiedniej, wykorzystując ją zgodnie z przypisanym jej normatywnie (aktem prawa miejscowego)

przeznaczeniem. Bez znaczenia jest przy tym kwestia, czy przy zabudowie działek sąsiednich będą zachowane także określone przepisami szczególnymi normy techniczne (np. warunki techniczne dla obiektów budowlanych) czy standardy (np. w zakresie normowanym – jakości środowiska). Same postanowienia Planu przesądzające o sposobie zagospodarowania działek przyległych determinują granice wykonywania prawa własności na działce sąsiedniej, w zakresie możliwości nieskrępowanego z niego korzystania.

Sąd wskazał, że w pełni trafne są zarzuty skargi, gdzie podniesiono, że ustalenia Planu, w kontekście wymaganej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy wyrażonej poprzez ilość kondygnacji oraz wartościami bezwzględnej miary, pozostają w sprzeczności z postanowieniami Studium. Stanowi to naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do argumentacji strony przeciwnej Sąd podniósł, że z treści zapisów Studium nie sposób wywieść, aby jego postanowienia dotyczące maksymalnych parametrów zabudowy nie miały zastosowania do wszystkich terenów objętych symbolem MU-S. W szczególności nie sposób wywieść tego rodzaju tezy z użycia sformułowania „w poszczególnych terenach”. Zapisy Studium są jednoznaczne i wynika z nich wprost intencja uchwalającego go organu (Rady Miejskiej), aby określać maksymalne parametry zabudowy przy sporządzaniu planów miejscowych o określonych wartościach.

Argumentacja o istnieniu zabudowy o wyższych parametrach niż określone w Studium nie pozwalają na dopuszczanie parametrów wyższych w zaskarżonym Planie. Sąd w tej sprawie nie bada zasadności rozwiązań przyjętych w Studium.

Zasada związania ustaleniami Studium w zależności od stopnia ich konkretyzacji w danym przypadku nie została zachowana skoro w Planie ustalono maksymalne parametrów zabudowy jako wykraczające poza ustalone w tym drugim dokumencie. Swoboda interpretacji Studium nie dotyczy przypadków, gdy stosowne zapisy są jednoznaczne. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w planach miejscowych wymaga uprzedniej zmiany postanowień studium w stosownym zakresie.

Wobec wadliwości Planu dotyczących jego obligatoryjnych elementów (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wyeliminowanie stanu niezgodności z prawem nie mogło nastąpić poprzez stwierdzenie nieważności poszczególnych postanowień tego aktu względem

określonej jednostki planistycznej sprzecznych z porządkiem prawnym. Prowadziłoby to do pozostawienia w obrocie prawnym dla określonego terenu, aktu prawa miejscowego nie zawierającego obligatoryjnych elementów, przesądzających o ładzie przestrzennym. W takim przypadku w procesie inwestycyjnym nie znajdowałaby równocześnie zastosowania procedura ustalania wymagań dla nowej zabudowy, przewidziana dla terenów nieobjętych planem (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oznaczałoby to akceptacje stanu sprzecznego z regułami art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, gdzie nakazano alternatywne ustalanie parametrów zabudowy w ramach planu zagospodarowania albo decyzją o ustaleniu warunków zabudowy. Wobec tego zasadnym było wyeliminowanie Planu dla stosownego terenu.

Sąd I instancji uznając, że interes prawny skarżącej został naruszony stosownymi postanowieniami Planu, a konkretne jego regulacje naruszają prawo - obowiązany był do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych zapisów tego aktu. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje okoliczność, że w treści skargi zakwestionowano określone ustalenia Planu jedynie w odniesieniu do określonej działki ewidencyjnej. Wobec skutecznego zakwestionowania ustaleń aktu prawa miejscowego w określonym zakresie rolą Sądu badającego jego legalność, było wyeliminowanie wadliwych zapisów. Skoro stosowna wada dotyczyła obszaru oznaczonego jako MWU3, uwzględniając skargę Sąd był obowiązany stwierdzić nieważność Planu w zakresie w jakim jego ustalenia są niezgodne z prawem i zostały skutecznie zaskarżone. Za taką wykładnią przemawia wzgląd na racjonalność dokonywania sądowej kontroli aktów prawa miejscowego. Stanowisko przeciwne skutkowałoby pozostawianiem w obrocie prawnym wadliwego aktu prawa miejscowego, pomimo jego zaskarżenia.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa ustaleniami Planu, co do dopuszczalności zabudowy działki nr 4823 w odległości 1,5 metra od granic z działką skarżącej, co wyklucza skomunikowanie przez tą nieruchomość wskazano, że jest on także w części zasadny. W świetle przedłożonych w toku postępowania dokumentów – w szczególności kopii planu zagospodarowania działki oraz rzutu elewacji zachodniej - w myśl pozwolenia na budowę wjazd na działkę – w tym do planowanych garażów miał się odbywać od strony zachodniej – za pośrednictwem działki nr 4823. Zbyt daleki jest formułowany w skardze wniosek, jakoby Rada Miasta była obowiązana uwzględnić wynikające stąd następstwa prawne i była związana

postanowieniami ostatecznego pozwolenia na budowę. Poszukując optymalnych rozwiązań plastycznych gmina korzysta z szerokiego zakresu swobody przy kształtowaniu zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że w ramach ustaleń planu można przesądzić docelowo nawet likwidację istniejących obiektów, także zrealizowanych na podstawie prawomocnych pozwoleń na budowę. W tym świetle wyrażane niekiedy w orzecznictwie tezy, jakoby treść decyzji o pozwoleniu na budowę była wiążąca przy sporządzaniu planu stanowi jedynie nie do końca precyzyjne odzwierciedlenie dokonanych uprzednio przez Sądy.

Sąd uznał za chybione wywody skargi gdzie wskazywano, że skoro przyjęcie planu nie skutkuje wygaszaniem pozwoleń na budowę, organ przyjmujący plan jest nimi związany. Brak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązań analogicznych do dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu co oznacza, że przyjęcie planu nie wyklucza realizacji obiektu nawet w sprzeczności z jego ustaleniami (na podstawie ostatecznego pozwolenia na budowę). Gmina przyjmując plan, musi się z tym liczyć (np. w kontekście możliwości powstania i zakresu obowiązków odszkodowawczych w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co nie oznacza bezwzględnego związania pozwoleniem, gdy istnieją ważne względy przemawiające za przyjęciem rozwiązań odmiennych (np. potrzeba realizacji w przyszłości w konkretnym miejscu inwestycji celu publicznego itp., uzasadnione przeważające interesy szeregu innych właścicieli itp.).

W rozpoznawanej sprawie kwestionowano w procedurze planistycznej rozwiązania skutkujące uniemożliwieniem w przyszłości wjazdu na działkę skarżące od strony zachodniej. Przepisy szczególne nie określają normatywnych wymagań dotyczących gęstości czy wytyczania dróg publicznych. Generalnie nie ma regulacji normatywnych określających konkretne wyznaczniki do planowania (wskazanie, jakie tereny mogą graniczyć, jakie odległości powinny być zachowane, jaka winna być proporcja terenów o określonych funkcjach itp.). Nie oznacza to dowolności w tym zakresie. Należy mieć na uwadze, że zasady materialne jakie należy uwzględnić przy planowaniu przestrzennym - zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - nie wyrażają zasady jakiegokolwiek prymatu prawa własności (wymienionego w pkt 7 tego ustępu) - utożsamianego z prawem dowolnej zabudowy i użytkowania nieruchomości - przed innymi względami, wyrażonymi m.in. potrzebą zachowania ładu przestrzennego rozumianego jako

ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Nie wyrażono w ww. ustawie prymatu prawa zabudowy nad możliwością korzystania z własnej nieruchomości (będącej jedną z kategorii rzeczy), w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa (uprawnienie wynikające z art. 140 K.c.). W każdym przypadku wystąpienia konfliktu interesu rolą rady gminy (organu przyjmującego plan) jest rozważenie i racjonalne równoważenie interesu publicznego w kontekście racjonalnego gospodarowania przestrzenią i interesu poszczególnych właścicieli. W interesie publicznym jest niewątpliwie przyjmowanie rozwiązań planistycznych umożliwiających maksymalne wykorzystywanie walorów poszczególnych terenów. Zasadne jest także unikanie sytuacji, gdy przyjęte rozwiązania planistyczne ograniczą faktycznie możliwości racjonalnego korzystania z nieruchomości zagospodarowanej w określony sposób (art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Konieczne jest wnikliwe rozważenie uzasadnionych interesów właścicieli nieruchomości, które zostały już zagospodarowane w określony sposób. Całkowite pozbawienie ochrony może dotyczyć wyłącznie przypadków zagospodarowania nieruchomości niezgodnie z prawem (np. samowola budowlana). Z uwagi na konstrukcję art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie wymieniono wyłącznie katalog kwestii, jakie należy uwzględnić, nie wskazując, aby jakkolwiek z nich miała prymat nad pozostałymi, należy przyjąć, że konieczne jest zachowanie stosownej proporcjonalności pomiędzy ochroną wskazanych dóbr.

Z uwagi na wynikający z powyższych uwarunkowań szeroki zakres uznaniowości rady gminy odnośnie możliwości i zakresu ingerencji w chronione prawem uprawnienia podmiotów, których dotyczą bezpośrednio ustalenia planu, prawodawca poddał szczególnym reżimom prawnym procedurę, w ramach której konsultuje się propozycje rozwiązań planistycznych, a następnie rada gminy może postanowić o nie nieuwzględnieniu pewnych uwag. Procedura ta przewiduje obowiązek wyłożenia planu, organizacji dyskusji oraz wyznaczenia terminu składania uwag, rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag na sesji i załączenia do uchwały w

przedmiocie planu wykazu tych nieuwzględnionych (art. 17 pkt 10, 11, 14, art. 18 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W orzecznictwie podkreśla się istotną rolę zapewnienia możliwości dyskusji rady gminy nad każdą z uwag, co miałyby się wyrażać zasadą osobnego głosowania nad nimi. Niemniej trafnie podkreśla się również istotne znaczenie pisemnego uzasadnienia stanowiska rady gminy na etapie przyjmowania planu, którego obowiązek sporządzenia wynika zarówno z § 131 w związku ze § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) jak i jest potwierdzone pośrednio treścią § 12 pkt 19 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587). Uzasadnienie to winno obejmować kwestie kluczowe - w tym wyjaśnienie przyczyn nie uwzględnienia określonych uwag.

W przypadkach wspomnianego szerokiego zakresu uznaniowości w procesie planistycznym, może być skutecznie podnoszony zarzut nie odniesienia się do konkretnych uwag, co do meritum zawartych w załączniku do uchwały o przyjęciu planu (w myśl art. 20 ust. 1 zd. 2 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), gdyż brak wówczas przesłanek do uznania, że zostały one stosownie wnikliwie rozważone.

Przyjęte w planie rozwiązania jako ingerujące w prawnie chronione prawo podmiotowe, powinny być uzasadnione względami racjonalnymi, odwoływać się do konkretnych faktów i okoliczności uwzględnianych przez radę gminę, jako przesłanka nieuwzględnienia uwagi. Inne rozumienie analizowanych regulacji oznaczałoby faktyczne ograniczenie zakresu nadzoru nad legalnością działania organów władzy publicznej, w istotnym zakresie, gdzie ingerują one w prawnie chronione prawa podmiotowe.

Legalność uchwały dotyczącej planu w zakresie materialnoprawnym może być badana głównie w kontekście stosownie szczegółowego i wnikliwego rozpatrzenia uwag, w ramach których określony podmiot sprzeciwia się ingerencji w jego prawa (bez znaczenia czy chodzi o prawo zabudowy własnej działki czy też działek sąsiednich, co ma wpływ na zakres korzystania z jego nieruchomości), natomiast organ uchwałodawczy przesądza, czy w interesie publicznym ingerencję tę uznać za uzasadnioną.

Nie rozpatrzenie prawidłowo wniesionej uwagi w procedurze planistycznej, gdy orzeczenie oparte jest na zasadzie tzw. „władztwa planistycznego” z reguły może prowadzić do naruszenia granic tego władztwa. Ponieważ chodzi o naruszanie procedury, ważne znaczenie - w kontekście przesłanek nieważności, wskazanych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma ocena, czy w danym przypadku naruszanie procedury ma charakter istotny. Charakteru takiego nie miałyby odstępianie od wskazania przesłanek nie przyjęcia uwag w uzasadnieniu do uchwały, gdyby takie uzasadnienie znajdowało się np. w protokole z sesji rady, gdy plan był przyjmowany. Istotne bowiem jest ustalenie, że rada gminy jako ciało kolegialne wyraziła określone stanowiska, mając na uwadze konkretną argumentację.

W rozpoznawanej sprawie skarżąca wносиła uwagi do Planu, kwestionując brak komunikacji jej działki po stronie zachodniej (uwaga nr 7 – na etapie głosowania w przedmiocie przyjęcia Planu). Jak wynika z protokołu z posiedzenia, gdy przyjmowano Plan nie dyskutowano nad poszczególnymi uwagami, poprzestając na ich omówieniu przez kierownika Wydziału Strategii i Rozwoju Gminy oraz przegłosowaniu.

Z pisemnego uzasadnienia do Planu wynika, że uwaga skarżącej nie została uwzględniona, gdyż obsługa jej działki może się odbywać od strony istniejącej drogi publicznej (pkt 7.2 tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały). Nie pozwala to na uznanie, że podniesiona przez skarżącą kwestia została w istocie przez Radę rozważona przed podjęciem stosownego rozstrzygnięcia. Intencją skarżącej w ramach wniesionej uwagi do projektu planu nie było bowiem wywiedzenie, że jej działka została pozbawiona dostępu do drogi publicznej lecz, że wzniesiony na niej obiekt (na podstawie pozwolenia na budowę) nie będzie mógł być wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem, gdyż jego wjazd zrealizowano od strony, gdzie w przyjmowanym Planie nie zagwarantowano drogi. Dla rzeczywistego rozpatrzenia tej uwagi istotne znaczenie miało uprzednie ustalenie przez Radę czy w ogóle interes skarżącej może potencjalnie zasługiwać na ochronę – obiekt został zrealizowany legalnie (czy jego realizacja jest w toku) i przewidziano wjazd od strony zachodniej a jeśli tak to jaki będzie faktyczny skutek przyjętych w Planie rozwiązań dla właściciela – czy faktycznie jest możliwa np. przebudowa – dostosowanie obiektu do nowych rozwiązań, jaka wiąże się tym skala trudności – obciążenia finansowe itp.

Należało także ustalić, jakie istnieją istotne przesłanki aby zakładane w projekcie planu rozwiązania utrzymać (ważenie interesów właścicieli poszczególnych nieruchomości oraz publicznego).

W ocenie Sądu brak podstaw, aby uznać, że w rozpatrywanej sprawie członkowie Rady takich rozważań dokonali. Potwierdza to nie tylko zdawkowe uzasadnienie nieuwzględnienia uwagi, gdzie nie doniesiono się do meritum sprawy. Dobitnie świadczy o tym także przebieg postępowania przed Sądem, gdzie dopiero w jego toku gromadzone były nieznane Radzie Miasta (reprezentowanej przez pełnomocnika) dokumenty obrazujące istotne elementy stanu faktycznego – np. treść zatwierdzonego projektu budowlanego (w tym plan zagospodarowania działki).

Twierdzeniom Rady, jakoby obiekt skarżącej na działce nr 4824/3 mógł być przebudowany, aby zapewnić dojazd od ul. Wąskiej przeczy stanowisko strony, jakoby nie było to możliwe.

Do czasu, gdy w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, którą zatwierdzono określony projekt budowlany korzysta ona z domniemania, że jest niewadliwa. Nie mogą mieć wobec tego znaczenia kwestie, czy ówczasie było dopuszczalne zaprojektowanie zjazdu w kierunku nieruchomości, gdzie formalnie nie istniała droga publiczna i w tym kontekście bez znaczenia jest także co wynikało z treści samej decyzji o warunkach zabudowy – inwestor, na którego przeniesiono pozwolenie na budowę nie był obowiązany badać jego zgodności z decyzją o warunkach zabudowy.

Bez znaczenia jest okoliczność, że skarżącej nie przysługiwały prawa do gruntu po stronie zachodniej. Na dzień nabycia działki i przeniesienia pozwolenia na budowę obowiązywałby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdzie przewidziano w danym miejscu realizację drogi i tym samym uprawnione było wtedy oczekiwanie uzyskania możliwości korzystania z danego gruntu – o ile nie doszłoby jeszcze do realizacji zakładanej drogi publicznej – np. w formie służebności.

Bez znaczenia jest okoliczność, że pozwolenie na budowę zostało przeniesione na skarżącą w okresie obowiązywania planu zagospodarowania o określonej treści; organ administracji architektoniczno – budowlanej, orzekając o przeniesieniu pozwolenia nie bada sprawy ponownie merytorycznie - także w kwestii dostępu do drogi publicznej czy zgodności z planem miejscowym (*a contrario* art. 40 ust. 1 Prawa budowlanego).

Wobec wskazanych okoliczności nie sposób uznać, aby ustalenie planistyczne dotyczące obszaru MWU3 w bezpośrednim sąsiedztwie działki skarżącej, pomimo jego kwestionowania, było należycie rozważane a przyjęte rozwiązania racjonalnie uzasadnione, w kontekście zasad, wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prowadzi to do konkluzji, że naruszenie obowiązku zajęcia stanowiska przez Radę, co do meritum uwagi, stanowi istotne naruszenie trybu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co także skutkuje nieważnością zaskarżonej uchwały we wskazanym w sentencji wyroku zakresie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Rada Miejska w Wyszkanie zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi, w trybie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. zarzuciła naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

a) art. 140 w związku z art. 144 Kodeksu cywilnego w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) poprzez przyjęcie, że parametry i sposoby zagospodarowania działek sąsiednich względem działki nr [REDAKTOWANO] stanowiącej własność [REDAKTOWANO] rzutują bezpośrednio na zakres możliwości wykonywania prawa własności;

b) art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że ustalenia planu w kontekście wymaganej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy wyrażonej przez ilość kondygnacji pozostają w sprzeczności z postanowieniami Studium;

c) art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że został naruszony tryb uchwalenia planu poprzez niewykonanie obowiązku zajęcia stanowiska przez Radę Miejską w Wyszkanie podczas rozpatrywania uwagi do planu zgłoszonej przez skarżącą [REDAKTOWANO]

W oparciu o powyższe skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz przyznanie skarżącemu kosztów postępowania.

Gmina Wyszaków nie zgodziła się z oceną zarzutów skargi [REDAKTOWANO] przedstawioną w uzasadnieniu Sądu. Podniosła, że działka skarżącej, jak również działka nr 4823 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego objętym

skargą, wchodzi w skład jednostki planistycznej MWU3. W Studium teren ten stanowi część jednostki mieszkaniowo-usługowej śródmiejskiej oznaczonej symbolem MU-S. Na terenie tym, jak wynika z pkt 2.2.2 ppkt I Studium występuje przewaga zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w zwartych pierzejach ulic z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej na warunkach określonych w planach miejscowych.

Skarżąca kasacyjnie zwraca uwagę, że ocena i interpretacja zapisów Studium musi być dokonywana z rozważeniem cech urbanistycznych charakterystycznych dla poszczególnych obszarów wchodzących w skład jednostki określonej jako MU-S.

W części I Studium pkt 1.3. „Stan zagospodarowania terenu gminy. Struktura funkcjonalno-przestrzenna” została opisana centralna część miasta, w której występuje duży udział zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Obszar miasta po przeciwnej stronie torów to teren rozwoju zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej. Duża część terenów w granicach miasta użytkowana jest rolniczo. Teren między ulicami: Pułuską, Wąską, Kościuszki i 11-go Listopada to teren zabudowy mieszkaniowej: wielorodzinnej, wielorodzinnej z usługami wbudowanymi, jednorodzinnej z usługami, tereny zieleni miejskiej, tereny komunikacyjne i zaplecza komunikacyjnego.

Opis ten wskazuje na zróżnicowanie zabudowy w centrum Wyszkowa, w tym na terenie jednostki w planie oznaczonej jako MWU3, w stosunku do obszarów położonych w oddaleniu, ale również regulowanych tymi samymi postanowieniami Studium. W ocenie Gminy Wyszków wskazanie, że zabudowa w poszczególnych terenach musi być kształtowana przy pomocy sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynika z potrzeby uwzględnienia różnic zabudowy. W centrum objętym jednostką planistyczną MWU1, która jest oddzielona od jednostki MWU3 jedynie drogą, występuje zabudowa 6 i 8 kondygnacyjna. Jest to teren ze zdecydowaną przewagą zabudowy wysokiej, wielorodzinnej, gdzie nie jest też racjonalne utrzymywanie powierzchni biologicznie czynnej takiej samej jak na terenie zabudowy niskiej, jednorodzinnej.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zapisów planu ze Studium, Gmina wskazuje, że Studium jest dokumentem ustalającym kierunki zagospodarowania a ustalenia planu powinny je uszczegóławiać.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 518/13 stwierdził, że badanie legalności planu miejscowego nie

polega tylko na ocenie zgodności z wybranymi częściami studium, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu, ale powinno zostać dokonane także przez porównanie pozostałych zapisów studium. Dopiero łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu z ustaleniami studium w wyżej wskazanym zakresie decyduje o zachowaniu wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie położenie działki Celiny Słupiek w bliskości zabudowy wysokiej, wielorodzinnej o dużym zagęszczeniu z konieczności determinuje ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, tj. art. 140 K.c. i art. 144 K.c. oraz art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W szczególności art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa granice wykonywania prawa własności w ramach przyjętego planu zagospodarowania przestrzennego. Z treści tego przepisu nie można wywodzić nakazu kierowanego do organu uchwalającego plan, aby plan ten odpowiadał treści oczekiwanej przez właścicieli terenu. W art. 1 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca wymienił wartości, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jako podstawowe wymagania wymienione wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Prawo własności zostało wymienione w kolejności dalszej, w pkt 7. Kolejność obszarów, które należy mieć na uwadze, wskazuje na to podstawowym celem planowania przestrzennego jest element publicznoprawny, co w określonych sytuacjach może oznaczać potrzebę ograniczenia prawa prywatnej własności nieruchomości.

Planu miejscowego nie można traktować tylko jako instrumentu ograniczającego prawo własności. Przede wszystkim plan jest dokumentem doprecyzującym sposób korzystania z nieruchomości w szerszym układzie społecznym. Koncepcja władztwa planistycznego oznacza, że w niektórych przypadkach ustalenia planu mogą ingerować w interesy prywatne podmiotów skarżących w sposób odbierany przez nich jak niekorzystny, natomiast nie musi z tym być z tym powiązane przekroczenie granic władztwa planistycznego. Prawo własności mimo, że jest najsilniejszym prawem podmiotowym korzystającym z gwarancji ustawowych i ponadustawowych, jednak nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego (wyrok WSA w Białymstoku z 28 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SA/Bk 643/14).

Ponadto skarżąca kasacyjnie nie zgadza się z zarzutem Sądu I instancji, że nieprawidłowo została rozpatrzona skarga wniesiona przez [REDAKTOWANO] w procedurze planistycznej. Sąd zwrócił uwagę, że gdy przyjmowano plan nie dyskutowano na poszczególnymi uwagami. Procedowanie projektu uchwały obejmuje zaopiniowanie tego projektu przez komisje rady gminy. Merytoryczna dyskusja odbywa się podczas komisji, radni zadają pytania Burmistrzowi albo osobom jego reprezentującym. Na sesji następuje tylko publiczne zaprezentowanie projektu uchwały, przedstawienie powodów wniesienia takiego aktu normatywnego pod obrady rady gminy i jego podstaw prawnych. Żaden akt prawny rangi ustawowej ani Statut Gminy nie wymagają przeprowadzenia dyskusji nad uchwałą podczas sesji rady. Radni zapoznali się z pisemnym uzasadnieniem do planu. Radnym przedstawiono informację, że obsługa działki [REDAKTOWANO] może się odbywać od strony istniejącej drogi publicznej. Zatem mieli wiedzę na temat treści uwagi i zasadności jej nie uwzględnienia.

Projekt budowlany budynku na działce należącej obecnie do [REDAKTOWANO] został sporządzony niezgodnie z obowiązującym wówczas planem zagospodarowania przestrzennego, który nie przewidywał drogi od strony zachodniej, tj. po działce nr 4823. Brak jest jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałaby zgoda Skarbu Państwa (ówczesnego właściciela) dla właściciela działki nr [REDAKTOWANO] na wykonanie zjazdu na działkę nr 4823. Nie sposób obecnie rozstrzygnąć, czy było to spowodowane błędem, czy samowolnym działaniem projektanta. Niemniej okoliczność ta powinna być brana pod uwagę przy dokonywaniu oceny przez Sąd I instancji, czy istotnie nastąpiło naruszenie lub przekroczenie granic władztwa planistycznego przez Gminę. Zatem z powyższych względów mniejsza skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozważenie jedynie przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienie jakiegokolwiek przesłanki

nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związaną podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskiem.

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W niniejszej sprawie skarga kasacyjna oparta została na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię.

Strona skarżąca kasacyjnie zarzuca Sądowi pierwszej instancji błędną wykładnię art. 140 K.c. w związku z art. 144 K.c. oraz w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) polegające na przyjęciu, że parametry i sposoby zagospodarowania działki nr 4823 jako działki sąsiedniej względem działki nr [REDAKTOWANA] stanowiącej własność [REDAKTOWANA] bezpośrednio oddziałą na zakres wykonywania prawa własności działki nr [REDAKTOWANA]. Zarzut ten jest niezasadny.

Nie ulega wątpliwości, że decyzją z dnia 3 września 1996 r. UA-7351/279/96 zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalno - usługowego na działce nr 4824/3. Zgodnie z tą decyzją dostęp do działki nr [REDAKTOWANA] ma odbywać się poprzez działkę oznaczoną nr 4823. W zaskarżonym do Sądu pierwszej instancji Planie działka nr 4823 znajdowała się w obszarze oznaczonym symbolem MWU3 i była przeznaczona pod wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wraz z usługami, a usytuowanie budynków mogło nastąpić w odległości 1,5 metra od granicy lub bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną, w tym z działką nr [REDAKTOWANA].

Mając powyższe na uwadze trafnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że zapisy Planu dopuszczające możliwość zabudowy działki nr 4823 w odległości 1,5 metra lub w granicy z działką [REDAKTOWANA] wykluczają możliwość skomunikowania się z działką nr [REDAKTOWANA] poprzez działkę nr 4823.

NSA w wyroku z dnia 30 października 2014 r. sygn. akt II OSK 922/13 wprost stwierdził, że określenie w pozwoleniu na budowę warunków realizacji budowy na podstawie warunków wynikających z dotychczasowego stanu prawnego otoczenia tej budowy, w tym umożliwiającego dostęp do drogi publicznej, stanowi nabytą wartość

prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw. Sąd w tej sprawie w pełni przychyła się do takiego poglądu.

Wprowadzenie pozwoleń na budowę nie są wiążące na etapie uchwalania planu miejscowego, to jednak nie oznacza to dowolności w pomijaniu treści tych pozwoleń. Jeżeli bowiem inwestor na podstawie ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenie na budowę zrealizował lub realizuje inwestycję, to uchwalanie planu miejscowego ograniczającego możliwość korzystania lub użytkowania z tej inwestycji bądź wręcz uniemożliwiania z jej korzystania może być w planie miejscowym dopuszczalne, ale wymaga to szczegółowego uzasadnienia oraz wyważenia interesów (prywatnego interesu inwestora oraz publicznego interesu dotyczącego kształtowania ładu przestrzennego). Tym samym w przypadku, gdy uchwalany plan miejscowy może uniemożliwiać dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości lub realizowanego legalnie na tej nieruchomości obiektu (a więc wykonania prawa nabytego z pozwolenia na budowę), to uchwała zawierająca plan miejscowy powinna zawierać uzasadnienie takiej regulacji, w przeciwnym razie nie można przeprowadzić oceny racji, które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu. Zasadniczo nie będzie wówczas wystarczającym zajęcie stanowiska przez organ planistyczny na etapie postępowania przed sądem administracyjnym.

Rację ma Sąd pierwszej instancji wskazując, że stopień intensywności zabudowy działki sąsiedniej i jej rodzaj determinuje potencjalne uciążliwości, jakie będzie znosił właściciel działki sąsiedniej, wykorzystując ją zgodnie z planem miejscowym. Same postanowienia Planu przesądzające o sposobie zagospodarowania działek przyległych determinują także w istocie granice wykonywania prawa własności na działce sąsiedniej, w zakresie możliwości nieskrępowanego z niego korzystania.

Podnoszona zaś w skardze kasacyjnej argumentacja o wadliwości pozwolenia na budowę z dnia 3 września 1996 r. UA-7351/279/96 jest całkowicie poza granicami tej sprawy i tego pozwolenia także nie oceniał w tej sprawie Sąd pierwszej instancji.

Nie jest zasadny kolejny zarzut zawarty w skardze kasacyjnej, zgodnie z którym Sąd pierwszej instancji naruszył w zaskarżonym wyroku prawo materialne poprzez błędną wykładnię art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na przyjęciu, że ustalenia planu w kontekście wymaganej

minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy wyrażonej przez ilość kondygnacji pozostają w sprzeczności z postanowieniami Studium.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pod pojęciem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć zawartość aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), a więc zawarte w nim ustalenia, a także przestrzeganie standardów dokumentacji planistycznej (tak NSA w wyroku z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08; NSA w wyroku z 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego jest jego zgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co wprost wynika z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Potwierdza to także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Jak wynika z akt sprawy, teren objęty w planie miejscowym symbolem MWU3, w Studium (w uchwale Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 29 listopada 2007 r. nr XVII/103/2007 oraz uchwale Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 27 marca 2008 r. nr XXI/149/2008 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie) został określony jako jednostka MU-S - tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej śródmiejskiej. Studium to określa, że dla tego obszaru (MU-S) minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla każdej działki inwestycyjnej ma być nie mniejsza niż 30 % powierzchni działki, a dla zabudowy mieszkaniowej - 40 % powierzchni lub zgodnie ze stanem istniejącym. Maksymalna wysokość zabudowy - do 5 kondygnacji naziemnych i do 18 metrów.

Mając na uwadze ww. wskaźniki zabudowy objęte Studium wiązało organy planistyczne przy uchwalaniu planu miejscowego. Nie miało przy tym istotniejszego znaczenia okoliczność, że faktyczna zabudowa niektórych części obszaru MU-S realizowała ww. wskaźniki. W procedurze planistycznej wiążącą moc ma treść studium, a nie faktyczne zagospodarowanie terenu które może być zaakceptowane w planie miejscowym, ale też plan miejscowy może określić inny kierunek zagospodarowania niż faktycznie występujący na danym obszarze.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowanie dominuje pogląd zgodnie z którym to rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie (szczegółowości) związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a sam zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym od ich szczegółowości (tak NSA w wyroku z 1 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 1379/16; NSA w wyroku z 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2177/15; NSA w wyroku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 2769/13; NSA w wyroku z 21 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1000/14; NSA w wyroku z 17 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 1692/13).

Tym samym skoro ww. wskaźniki wiązały organy planistyczne przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla kwartału ulic: Generała Józefa Sowińskiego, Pułtuskiej, Wąskiej, Tadeusza Kościuszki oraz terenu położonego pomiędzy ulicami: Kościelną, Ignacego Daszyńskiego, Białostocką i Skwerem Jana Pawła II, to stanowiło oczywiste naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego przyjęcie w § 44 pkt 3 lit. b tego Planu minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wynoszącej 10%, podczas gdy ze Studium wynika, że powierzchnia biologicznie czynna dla tej działki ma wynosić co najmniej 40%. Analogicznie w § 44 pkt 5 lit. b Planu ustalono maksymalną ilość kondygnacji naziemnych do 6, podczas gdy ze Studium wynika maksymalna wysokość zabudowy - 5 kondygnacji i z § 44 pkt 4 lit. b Planu wynikało, że przyjęto maksymalną wysokość zabudowy do 21 metrów, podczas gdy ze Studium wynika maksymalna wysokość na 18 metrów.

Mając powyższe trafnie Sąd pierwszej instancji uznał, że należy unieważnić ustalenia planu miejscowego dla całej jednostki planistycznej MWU3, ponieważ część wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu jest wprost niezgodna z treścią Studium, a pozostawiona w tym zakresie treść planu miejscowego byłaby wybiórcza i niepełna i nie pozwalałaby na realizację inwestycji, w tym, w szczególności wydawane pozwoleń na budowę. Ażeby wydać pozwolenie na budowę musi plan miejscowy w sposób kompletny regulować wskaźniki i parametry zagospodarowania i zabudowy danego obszaru.

Także i trzeci zarzut skargi kasacyjnej, polegający na dokonaniu przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni prawa materialnego w zakresie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że

został naruszony tryb uchwalenia planu poprzez niewykonanie obowiązku zajęcia stanowiska przez Radę Miejską w Wyszkanie podczas rozpatrywania uwagi do planu zgłoszonej przez skarżącą [REDAKCYJA] jest niezasadny.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarżąca [REDAKCYJA] wniosła uwagi do projektu Planu i uwagi te nie były odrębnie dyskutowane nawet na posiedzeniu komisji rady gminy. W uzasadnieniu zaś odmowy uwzględnienia uwagi, zawartej w załączniku nr 2 uchwały zawierającej Plan stwierdzono jedynie, że obsługa działki nr 4823 może odbywać się od strony istniejącej ulicy Wąskiej i nie jest konieczne zapewnienie dodatkowej obsługi komunikacyjnej.

Takie uzasadnienie nieuwzględnienia tej uwagi wskazuje, że organ stanowiący pominął całkowicie kwestię komunikacji wynikającej z pozwolenia na budowę.

Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdza w tym zakresie, aby sąd pierwszej instancji naruszył prawo wskazując, jakie okoliczności winny być wzięte pod uwagę przy rozpoznawaniu tej uwagi.

Ponadto, jak wyjaśnia się w skardze kasacyjnej, uwagi składane do projektu planu miejscowego były merytorycznie omawiane jedynie na posiedzeniu komisji rady gminy (Rady Miejskiej w Wyszkanie), a na sesji organu stanowiącego następowało tylko publiczne zaprezentowanie projektu uchwały, przedstawienie powodów wniesienia projektu uchwały pod obrady i jego podstaw prawnych i nie przeprowadzano dyskusji nad uchwałą podczas sesji rady gminy. Taki sposób procedowania jest tylko częściowo zasadny. Jak wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Z tego przepisu wprost wynika, że to rada gminy (a nie jej komisja) ma rozstrzygać o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, komisja rady nie może w tym zakresie zastępować organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i zarzuty w niej zawarte nie zasługiwały na uwzględnienie, a w związku z tym zgodnie z art. 184 P.p.s.a. skargę kasacyjną należało oddalić.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy