

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Łukasz Krzycki (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Alina Balicka sędzia WSA Aneta Dąbrowska
Protokolant	sekr. sąd. Julia Durka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **7 września 2015 r.**

sprawy ze skargi [REDACTED]

na **uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie**

z dnia **24 kwietnia 2014 r.** nr XLVII/483/14

w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dla terenu oznaczonego symbolem MWU3;**
- 2. zasądza od Rady Miejskiej w Wyszkanie na rzecz skarżącej [REDACTED] kwotę 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Julia Durka

Sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia była uchwała Rady Miejskiej w Wyszkanie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszakowa dla kwartału ulic: Generała Józefa Sowińskiego, Pułtuskiej, Wąskiej, Tadeusza Kościuszki oraz terenu położonego pomiędzy ulicami: Kościelną, Ignacego Daszyńskiego, Białostocką i Skwerem Jana Pawła II (opubl. w Dz.Urz. Woj.Maz. z 2014 r. poz. 4527), zwana dalej „Planem” - w części dotyczącej działki ew. 4823.

W skardze, wniesionej na zasadzie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), [REDAKTOR] - właścicielka działki ew. nr 4824/3 – podniosła, że niezgodne z prawem są następujące zapisy Planu:

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

W uzasadnieniu wskazano m.in.:

- dla działki skarżącej, jak również dla działki ew. nr 4823 obowiązywały m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zatwierdzone uchwałami:
 - Nr IV/48/91 Rady Gminy Wyszaków z dnia 5 września 1991 r. (Dz.Urz. Woj.Ostr. z 1992 r., Nr 4 poz. 20),
 - Nr IX/36/99 Rady Gminy Wyszaków z dnia 27 maja 1999 r. (Dz.Urz. Woj.Mazow. Nr 56, poz. 2056);w planach tych działka ew. nr 4823 była przeznaczona pod drogę gminną,
- 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 ew. nr [REDAKTOWANE]; jest ona ostateczna; orzeczeniem z 21 czerwca 2013 r. (nr UA-7351/279/96) wskazana decyzja została przeniesiona na Skarżącą; w planie zagospodarowania działki - będącym częścią decyzji, którą zatwierdzono projekt budowlany - wskazano, że dostęp do działki ew. nr [REDAKTOWANE] będzie odbywał się poprzez oznaczoną nr ew. [REDAKTOWANE]
- w uchwalonym obecnie Planie działka ew. nr 4823 została oznaczona symbolem MWU 3 i przeznaczona pod wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wraz z usługami; zgodnie z § 43 pkt. 5 na działce tej dopuszczono usytuowanie budynków w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną; oznacza to, że dostęp do działki ew. nr [REDAKTOWANE] poprzez oznaczoną nr 4823 jest niemożliwy; w dacie powzięcia przez Radę Miejską uchwały o Planie wiedziała ona o istnieniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę; mimo to uchwaliła 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,
- oznacza to, że zapisy Planu są sprzeczne z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, naruszając tym samym konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych; dodatkowo ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) nie przewiduje możliwości, aby postanowienia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego były sprzeczne z pozostającą w obrocie prawnym decyzją administracyjną; 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; znaczy 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),

gdyby zaakceptować pogląd o możliwości nierespektowania przy przyjęciu uchwały w przedmiocie planu, ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, doszłoby do sytuacji funkcjonowania w obrocie prawnym wzajemnie ze sobą sprzecznych: planu miejscowego i decyzji o pozwoleniu na budowę; takiej sytuacji ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje; zatem, o ile 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 plan miejscowy musi uprawnienie to respektować (tak: wyrok WSA o sygn. akt: II SA/Po 901/12 – dostępny na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query - w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwanej dalej „CBOSA”),

art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych; zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami Studium; stopień związania

planu miejscowego ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od szczegółowości zapisów studium; im bardziej szczegółowe będą ustalenia studium, tym zakres związania nimi planu będzie silniejszy; jeśli ustalenia będą sformułowane ogólnie, związanie nimi będzie słabsze (tak wyroki NSA o sygn. akt II OSK 1573/2012, opubl. LexisNexis nr 6820929, oraz II OSK 2836/2012, opubl. LexisNexis nr 8046753, wyrok WSA o sygn. akt II SA/Sz 337/12 – dostępne w CBOSA),

- Studium w pkt. 2,2.2 ppkt. 1 stanowi jednoznacznie: „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 m.”.

W odwiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Podniesiono w niej m.in.:

- zgodnie z Planem działka ew. nr 4823 została przeznaczona pod wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe wraz z usługami, co - zdaniem skarżącej - uniemożliwia realizację inwestycji na działce ew. nr [REDAKTOWANE] ponieważ działka ta została pozbawiona dostępu do drogi publicznej; miałoby to przesądzać o sprzeczności zapisów Planu z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę, naruszając konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych,
- decyzja o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalno-usługowego została wydana 3 września 1996 r.; Skarżąca nabyła działkę ew. nr [REDAKTOWANE] w 2012 roku - w czasie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” Wyszkowa, uchwalonego 21 lipca 2011 r. i pozwolenie na budowę zostało przeniesione na [REDAKTOWANE] (21 czerwca 2013 r.); według skarżącej w planie zagospodarowania działki, będącym częścią decyzji zatwierdzającej projekt budowlany, wskazano, że dostęp do działki nr 4824/3 będzie się odbywał poprzez działkę ew. nr 4823; ponieważ

Skarżąca nie złożyła takiego dokumentu, organ nie może zająć jednoznacznego stanowiska; jednakże 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; z treści skargi można wywieść, że [REDAKTOWANE] na skutek uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego, utraciła dostęp ze swojej nieruchomości do drogi publicznej; jednakże działka ew. nr [REDAKTOWANE] - 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 roku; z drugiej strony działki ew. nr [REDAKTOWANE] istotnie w 1996 roku znajdowała się działka ew. nr 4823, oznaczona jako droga; jednakże nigdy nie uzyskała ona statusu drogi publicznej, nie została zaliczona do kategorii drogi gminnej; nigdy też na tej działce nie była urządzona droga do powszechnego korzystania,

w żaden sposób nie doszło do naruszenia interesu skarżącej; jej prawo, jako inwestora, zostało usankcjonowane poprzez wydanie decyzji Starosty Powiatu Wyszковского z 21 czerwca 2013 r. przenoszącej na nią pozwolenie na budowę z 1996 roku; administracja architektoniczno-budowlana - zarówno przy wydawaniu pozwolenia na budowę, jak i przenosząc pozwolenie na inną osobę - bada spełnienie istotnych warunków procesu budowlanego, którym jest m.in. zapewnienie dostępu do drogi publicznej; Starosta Powiatu Wyszковского jest w posiadaniu dokumentacji budowlanej, dotyczącej działki ew. nr [REDAKTOWANE], 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 też sprzeczności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z decyzją administracyjną - pozwoleniem na budowę; w dacie przenoszenia pozwolenia na budowę obowiązywała uchwała Nr XIN/74/II Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” Wyszkania i została ona przekazana do Starostwa

Powiatu Wyszowskiego 28 października 2011 r.; w planie tym działka ew. nr 4823 również była przeznaczona pod zabudowę,

- uchwalony obecnie Plan nie jest sprzeczny z pozwoleniem na budowę na działce nr ew. [REDAKCYJNA] działka ta - zarówno w 1996 roku, jak i obecnie - posiadała dostęp do tej samej drogi publicznej – ul. Wąskiej; 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 ze 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 jest zawarta w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.); zgodnie z jej art. 1 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; chybiony jest więc 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,
- wobec tego bezpodstawny jest zarzut naruszenia prawa w zakresie § 43 pkt 5 Planu, gdy chodzi o usytuowanie na działce ew. nr 4823 budynku w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy granicy,
- odnosząc się do zarzutów niezgodności zapisów Planu ze Studium, dotyczących ustalenia powierzchni biologicznie czynnej i ilości kondygnacji naziemnych uznano je za bezpodstawne; w ocenie skarżącej zapisy w Studium powinny być wprost przeniesione do Planu; jak wskazała Rada, tereny wchodzące w skład jednostki planistycznej MWU 3, 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 jednorodziną, 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; teren oznaczony symbolem MU-S obejmuje nie tylko obecną jednostkę planistyczną MWU 3, ale również tereny znacznie od niej oddalone, zainwestowane w mniejszym stopniu, niż ścisłe centrum miasta; zabudowa na terenie MU-S jest bardzo zróżnicowana, np. w centrum - w jednostce planistycznej MWU 1 - oddzielonej od jednostki MWU 3 jedynie drogą - znajdują się 7-kondygnacyjne bloki; występuje też zabudowa 6 i 8-kondygnacyjna (zabudowa ta istniała już w 2007 roku - w czasie uchwalania Studium); natomiast na obrzeżach terenu oznaczonego w Studium symbolem MU-S znajdują się enklawy zabudowy wyłącznie jednorodzinnej; 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,

zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy ma obowiązek sprawdzenia, czy plan miejscowy swoimi postanowieniami nie narusza ustaleń studium; do 21 października 2010 r. rada miała obowiązek stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium; zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy rada gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium, w zakresie oceny projektu planu miejscowego; w wyroku z 19 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 466/11 – dostępny w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu ze studium ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy; w ocenie Sądu stopień związania planów

ustaleniami studiów zależy do brzmienia ustaleń studium; 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.

W toku postępowania przed Sądem

Przy dodatkowym piśmie procesowym (k. 51-52) Rada Gminy dostała kopie szeregu dokumentów (w tym kopię fragmentu projektu budowlanego, zatwierdzonego pozwoleniem na budowę z 1996 roku - k. 60-74).i wskazała:

- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla działki ew. nr 4824/3 z 15 lutego 1996 r., została wydana w czasie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa, uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wyszków z 5 września 1991 r.; w planie tym działka ew. nr 4823 nie była przeznaczona pod drogę; widać na niej wyraźnie budynki; na wycinku z planu, jak również na mapie zasadniczej, stanowiącej załącznik do projektu technicznego budynku mieszkalno-usługowego, działka ew. nr 4823 w sposób niebudzący wątpliwości nie stanowi drogi (brak linii rozgraniczających); przyjęcie w projekcie zagospodarowania działki ew. nr [REDAKTOWANE] że od zachodu przewidziana jest ulica dojazdowa, należy traktować jako błąd lub samowolne działanie projektanta; dokumenty planistyczne nie uprawniały do zaprojektowania drogi dojazdowej od strony zachodniej,
- działka ew. nr 4823 została przeznaczona pod drogę w planie zagospodarowania przestrzennego z 27 maja 1999 r.; dopiero w tym planie, po raz pierwszy działka ta uzyskała przeznaczenie pod drogę,
- na mapie zasadniczej linia zabudowy pokrywa się z linią rozgraniczenia; gdyby działka ew. nr 4823 była przeznaczona pod drogę, linia zabudowy nie mogłaby pokrywać się z linią rozgraniczenia; w decyzji o warunkach zabudowy w pkt 3 „warunki obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej” znajduje się wpis „podłączenie do infrastruktury technicznej z ul. Wąskiej”, co świadczy o tym, że dostęp dla działki został przewidziany od ulicy Wąskiej;

stosownie do art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) przez urządzenia infrastruktury technicznej rozumie się m.in. drogi,

- argument, że nie ma możliwości przeprojektowania budynku jest nieuzasadniony; analiza rzutu pionowego wykazuje, że pomieszczenia od strony wschodniej i zachodniej mają taki sam wymiar, co oznacza, że garaż może być wykonany od strony ul. Wąskiej; stan zaawansowania budynku w chwili obecnej (budynek w stanie surowym), pozwala na przeprojektowanie wjazdu do budynku i wykonanie garażu od strony ulicy Wąskiej,
- Skarżąca nie przedstawiła żadnego dokumentu, z którego wynikałaby zgoda ówczesnego właściciela działki ew. nr 4823 (Skarb Państwa) na wykonanie zjazdu i korzystanie z działki; skarżąca nie złożyła również wymaganego przez ustawę - Prawo budowlane projektu budowy zjazdu i pozwolenia na budowę zjazdu,
- do decyzji o warunkach zabudowy został przygotowany projekt zabudowy dla obszaru obejmującego m.in. działkę skarżącą; zgodnie z załącznikiem do planu dla tego osiedla, została zrealizowana zabudowa na działce sąsiedniej,
- zarzuty jakoby zapisy Planu uniemożliwiają realizację inwestycji, a działka ew. nr [REDAKTOWANE] została pozbawiona dostępu do drogi są bezpodstawne, szczególnie w kontekście tego, że plan zagospodarowania przestrzennego z 1991 r. nie przewidywał usytuowania drogi na działce ew. nr 4823; w projekcie zagospodarowania działki ew. nr [REDAKTOWANE] projektant (wbrew ustaleniom planu) samowolnie „zaprojektował” ulicę na działce ew. nr 4823; natomiast treść decyzji o warunkach zabudowy, jak i pozwolenia na budowę wskazywały usytuowanie budynku z dostępem od ul. Wąskiej.

W trakcie rozprawy (k. 39) ustanowiony Pełnomocnik skarżącej (radca prawny) wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W trakcie rozprawy (k. 96) Pełnomocnik skarżącej wywodził, że działka sąsiednia na dzień uchwalenia Planu nie była zabudowana i do dnia dzisiejszego nie jest. Kwestionował twierdzenia Gminy jakoby budynek skarżącej mógł podlegać przebudowie tak aby wjazd do garażu był zapewniony od istniejącej drogi publicznej. W tym zakresie twierdzenia Gminy nie są poparte żadnymi dowodami (ekspertyza

etc.). Oświadczył, że budynek w stanie surowym, z wjazdem od strony zachodniej, został zrealizowany. W takim stanie był w dniu przyjęcia Planu.

Pełnomocnik Rady Miasta wywodził, że w 1991 roku - gdy przyjmowano wcześniejszy plan - działka po stronie zachodniej była zabudowana i nie była przewidziana pod drogę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, chociaż nie tylko w zakresie objętym skargą (wskazanie w treści skargi działki ew. nr 4823). Sąd, w związku z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz 270 ze zm.), nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi.

W pierwszym rzędzie wymagało rozważenia czy postanowienia Planu, dotyczące terenów przyległych w stosunku do działki należącej do Skarżącej (jednostka planistyczna MWU 3), mogły naruszać jej interes prawny, co w ogóle warunkuje możliwość wniesienia skargi.

Odpowiedź na to jest jednoznacznie twierdząca w kontekście ewentualnego kwestionowania postanowień planu, dotyczących maksymalnych parametrów zabudowy co do 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 zw. z art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16 poz. 93 ze zm.), dalej zwanej „K.c.”, w zw. 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). Jak trafnie podkreśla się w judykaturze parametry i sposoby zagospodarowania działek sąsiednich rzutują bezpośrednio na zakres możliwości wykonywania prawa własności w kontekście nieskrępowanego korzystania z nieruchomości (tak np. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 2879/13 - dostępny w CBOSA). Chodzi mianowicie o to, że stopień intensywności zabudowy sąsiedniej i jej rodzaj determinuje potencjalne uciążliwości, jakie potencjalnie 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 bowiem 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.

W takiej sytuacji Strona miała prawo żądania poddania kontroli sądu administracyjnego, czy stosowne postanowienia Planu w tym zakresie nie naruszają prawa.

W tym kontekście wsadzać należy, że w pełni trafne są zarzuty skargi, gdzie wskazano, że ustalenia Planu, w kontekście wymaganej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokości zabudowy wyrażonej poprzez ilość kondygnacji oraz wartościami bezwzględny miary, pozostają w sprzeczności z postanowieniami Studium. Stanowi to o naruszeniu zasad sporządzania planu, w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na uprzednie szczegółowe zreferowanie zarzutów skargi w danym zakresie ich powtarzanie byłoby bezzasadne. Sąd stanowisko wyrażone w danym zakresie w skardze uznaje za własne.

Odnosząc się do argumentacji Rady Miasta wypada jedynie wskazać, co następuje:

- 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 Miasta), aby określać maksymalne parametry zabudowy przy sporządzaniu planów miejscowych o określonych wartościach,
- przytoczona argumentacja, o istnieniu zabudowy o wyższych parametrach niż określone w Studium, już na etapie jego przyjmowania oraz innych względów przewijających zdaniem Rady za dopuszczaniem paramentów wyższych (strefa śródmiejska, intensywność zabudowy przyległej) ma charakter merytoryczny i dotyczy oceny zasadności rozwiązań przyjętych w Studium;

wykracza to poza granice niniejszej sprawy, gdzie przedmiotem oceny Sądu jest zgodność Planu z postanowieniami Studium, nie zaś merytoryczna ocena przyjętych w tym ostatnim dokumencie rozwiązań,

- 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, przysługująca generalnie radzie gminy, nie dotyczy przypadków, gdy stosowne zapisy są jednoznaczne; przyjęcie odmiennych rozwiązań w planach miejscowych wymaga wówczas uprzedniej zmiany postanowień studium w stosownym zakresie; obecne zapisy Studium wskazują jednoznacznie na wolę przyjmującej je ówczesznie Rady dopuszczania, w ramach uchwalanych planów, na obszarze objętym symbolem MU-S, dalszego rozwoju zabudowy wyłącznie o maksymalnych parametrach wymienionych w treści Studium; koncepcje taka mogła być przyjęta pomimo istnienia już na danym terenie zabudowy bardziej intensywnej; takie rozwiązanie – uniemożliwienie w ramach przyszłych planów dalszego rozwoju zabudowy intensywniejszej w centralnej części miasta nie jest z gruntu rzeczy niedopuszczalne i mieści się generalnie w zakresie uznania rady gminy (może być dyktowane interesem publicznym - np. ze względów drożności komunikacji, ochrony jakości powietrza itp.); jak wskazano uprzednio, badanie przez Sąd, czy w danym przypadku zachodziły przesłanki uzasadniające stosowne zapisy Studium, w ramach granic władztwa planistycznego gminy wykracza poza granice sprawy.

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 bowiem 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

znajdowałyby 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 administracyjną (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Wobec tego zasadnym było wyeliminowanie Planu dla stosownego terenu.

Sąd - 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 MWU 3, 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 ustalaniem Planu, co do dopuszczalności zabudowy działki ew. nr 4823 w odległości 1,5 metra od granic ze skarżącą, co wyklucza skomunikowanie przez tą nieruchomość, trzeba wskazać, że - choć zbyt daleko idący- jest on także w części zasadny.

W świetle przedłożonych w toku postępowania dokumentów – w szczególności kopia opatrzonego stosownymi pieczęciami planu zagospodarowania działki przedłożona na rozprawie (k. 94-95) oraz rzutu elewacji zachodniej (k. 74) – w myśl pozwolenia na budowę wjazd na działkę – w tym do planowanych garażów miał się odbywać od strony zachodniej – za pośrednictwem działki ew. nr 4823. Zbyt daleka jest formułowany w skardze wniosek, jakoby Rada Miasta była obowiązana uwzględnić wynikające stąd następstwa prawne – jakoby była związana postanowieniami ostatecznego pozwolenia na budowę. Poszukując optymalnych

rozwiązań plastycznych gmina korzysta z szerokiego zakresu swobody przy kształtowaniu zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że – o ile jest to uzasadnione racjonalnymi względami – w ramach ustaleń planu można przesądzić docelowo nawet likwidację istniejących obiektów, także tych - zrealizowanych na podstawie prawomocnych pozwoleń na budowę. W tym świetle wyrażane niekiedy w orzecznictwie tezy, jakoby treść decyzji o pozwoleniu na budowę była wiążące przy sporządzaniu planu stanowią jedynie nie do końca precyzyjne odzwierciedlenie dokonanych uprzednio przez Sądy - w konkretnych sprawach - ocen, że w określonym stanie faktycznym należało – mając na uwadze ważenie względów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dane ustalenia decyzji uwzględnić.

Chybione są 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, oznacza tylko, 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), 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 (wywodząc to z domniemanej niezgodności z pozwoleniem na budowę) rozwiązania skutkujące uniemożliwieniem w przyszłości wjazdu na działkę skarżącej 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 jednak pełnej 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 m.in., 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 zw. z art. 2 pkt 1 ustawy). Nie wyrażono także w 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.). Wobec tego 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 więc także 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 jakakolwiek z nich miała prymat nad pozostałymi, należy przyjąć, że konieczne jest zachowanie stosownej proporcjonalności pomiędzy ochroną wskazanych dóbr (patrz tak samo wyroki NSA o sygn. akt II OSK 145/09, 1275/09, 834/10, 706/12, 1761/13 - dostępne w CBOSA). Właśnie jej zachowanie będzie przesądzać, czy określone rozstrzygnięcie nie wykracza poza granice tzw. „władztwa planistycznego”.

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 uwzględnieniu pewnych uwag. Procedura ta - choć ograniczona w stosunku do określonej uprzednio w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) - niemniej obejmuje 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 często istotną rolę zapewnienia możliwości dyskusji rady gminy nad każdą z uwag, co miałyby się wyrażać zasadą osobnego głosowania nad nimi (patrz np. wyrok NSA o sygn. akt II OSA 1154/12 dostępny w CBOSA), choć prezentowany jest także pogląd, że uwagi mogą być rozpatrzone łącznie (patrz wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1860/12 – dostępny w CBOSA). Niemniej trafnie podkreśla się również istotne znaczenie pisemnego uzasadnienia stanowiska rady gminy na etapie przyjmowania planu (patrz wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1468/08 – dostępny w CBOSA), którego obowiązek sporządzenia wynika zarówno z § 131 w zw. ze 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 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. Nr 164 poz. 1587). Uzasadnienie to winno obejmować kwestie kluczowe - w tym wyjaśnienie przyczyn nie uwzględnienia określonych uwag.

W tym świetle, w przypadkach wspomnianego szerokiego zakresu uznaniowości w procesie planistycznym (gdy określone rozwiązania nie wynikają z regulacji szczególnych), 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 (patrz tak samo odnośnie odrzucenia zarzutu wyrok NSA sygn. akt IV SA 1638/98 opubl. Lex nr 48261, wyrok NSA sygn. akt II OSK 145/09 – dostępne w CBOSA). 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.

Wobec faktu, że konkretne rozwiązania planistyczne jedynie w marginalnym stopniu mogą wynikać ze szczególnych rozwiązań normatywnych (patrz np. zakres ograniczeń na chronionych obszarach przyrodniczych, szczególne zakazy zabudowy obszarów zagrożonych powodzią, międzywali itp.), 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.

Powyższa konstatacja prowadzi do wniosku, że nie rozpatrzenie prawidłowo wniesionej uwagi w procedurze planistycznej, gdy orzeczenie oparte jest na zasadzie tzw. „władztwa planistycznego”, z reguły może prowadzić do naruszeniu 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 miałoby 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 m.in. 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 (P. Kozon) oraz przegłosowaniu.

Z kolei 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,
- 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.,
- przy ustalonym, stosownym stanie faktycznym - jakie istnieją istotne przesłanki, aby zakładane w projekcie planu rozwiązania utrzymać (ważenie interesów właścicieli poszczególnych nieruchomości oraz publicznego).

Brak podstaw, aby uznać, że w rozpatrywanej sprawie członkowie Rady takich rozważania 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). Gdy chodzi o inne uwarunkowania sprawy wypada odnotować, że Rada Miasta w odpowiedzi na skargę wskazała jakoby w czasie, gdy uzyskiwano pozwolenie na budowę istniała droga po stronie zachodniej działki należącej teraz do Skarżącej, niebędąca jednak drogą publiczną a następnie (w piśmie k. 51-52) wywodziła jakoby tereny te były zabudowane. Wskazano też, że na datę nabycia działki przez Skarżącą obowiązywał plan zagospodarowania, gdzie nie przewidziano drogi po stronie zachodniej (z 2011 roku), jednak przy późniejszym piśmie przedłożono tylko fragment innego planu - z 1999 roku - gdzie droga była naniesiona, nie przedstawiono zaś późniejszego – bez drogi. Twierdzeniom Rady, jakoby obiekt mógł być przebudowany, aby zapewnić dojazd od ul. Wąskiej (k. 51-52) przeczy z kolei stanowisko strony, jakoby nie było to możliwe (k. 96). Wprawdzie bezpodstawny jest zarzut, że Rada Miasta nie dysponuje dowodami, potwierdzającymi możliwość przebudowy budynku. To zainteresowany ochrona własnych interesów winien - na wezwanie Rady – przedkładać stosowne dowody na potwierdzenie swoich twierdzeń. W postępowaniu planistycznym nie obowiązują bowiem reguły, określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) – obowiązek ustalenia z urzędu stanu faktycznego (art. 7. 77 § 1 i 80). Jednak Rada, o ile określone istotne okoliczności budzą jej wątpliwości, winna wezwać stronę do uprawdopodobnienia określonych twierdzeń, co wynika z ogólnych zasad dobrej administracji

Nie pozwala to uznać, aby po stronie Rady Miejskiej sprawa została stosownie wnikliwie rozważona na etapie uchwalania Planu.

Rozpatrując uwagę skarżącej Rada winna mieć na względzie m.in., czy na etapie nabycia działki i przeniesienia pozwolenia na budowę na Skarżącą pozostawał w obrocie plan zagospodarowania, który zakładał istnienie drogi po zachodniej stronie od jej nieruchomości, co mogłoby przemawiać za szerszą ochroną danego właściciela, oraz konkretne względy przemawiające za ewentualnym przeznaczeniem danego pasa terenu pod zabudowę.

Nie może mieć przesadzającego znaczenia argumentacja, sformułowana przez Radę Miasta, z następujących przyczyn:

- do czasu, gdy w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, którą zatwierdzono określony projekt budowlany – w tym plan zagospodarowania działki - korzysta ona z domniemania, że jest niewadliwa; nie mogą mieć wobec tego znaczenia kwestie, czy ówczasem było dopuszczalne zaprojektowanie zjazdu w kierunku nieruchomości, gdzie formalnie nie istniała droga publiczna; 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; o ile na dzień nabycia działki i przeniesienia pozwolenia na budowę obowiązywałby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdzie przewidziano w danym miejscu realizację drogi; uprawnione byłoby wtedy oczekiwanie uzyskania możliwości korzystania z danego gruntu – o ile nie doszłoby jeszcze do realizacji zakładanej drogi publicznej – np. w formie służebności,
- wskazanie w treści pozwolenia na budowę, że budynek zlokalizowany jest przy ul. Wąskiej jest bez znaczenia o ile ze stosownego zatwierdzonego projektu budowlanego wynika, że wyjazd na teren działki (w tym do garażu) ma być zrealizowany od strony zachodniej,
- 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 ustawy – Prawo budowlane).

Wobec wskazanych okoliczności nie sposób uznać, aby ustalenie planistyczne, dotyczące obszaru MWU 3 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 - w dany przypadku - naruszanie 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.

W tym świetle, z uwagi na fakt, że przyjęcie określonych rozwiązań, jak wskazano wcześniej, nie wynika wyłącznie z oceny ich zgodności z przepisami szczególnymi, lecz także orzekania w ramach uznaniowości, w kontekście artykułowanych priorytetów społeczności lokalnej, nie jest możliwa - na obecnym etapie - ocena przez Sąd, co do meritum - w zakresie wykraczającym poza wskazaną sprzeczność z postanowieniami Studium - czy Plan, narusza prawo w kontekście dopuszczalności ochrony uzasadnionych interesów skarżącej, wynikających z dysponowania nieruchomością zabudowaną budyniem w stanie surowym, gdzie przewidziano wjazd do garaży od strony zachodniej,. Naruszenie jej interesu prawnego polega jednak niewątpliwie na nie rozważeniu przesłanek przyjętych rozwiązań, co - w świetle przytoczonych regulacji - nie jest dopuszczalne.

Wobec wskazanych uwarunkowań przedwczesne byłoby ocenianie, czy doszło do naruszenia zakresu tzw. „władztwa planistycznego” w danym zakresie.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 147 § 1 - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt 1. O zwrocie kosztów orzeczono w pkt 2 sentencji na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 powyższej ustawy oraz § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490). Na koszty te składają się: kwota 300 zł uiszczona tytułem wpisu od skargi, kwota 17 zł uiszczona tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz kwota 240 zł tytułem wynagrodzenia radcowskiego.



Na oryginalno włafm...
Za zgodność z oryginałem

Julia Durka

Sekretarz sądowy