



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Artur Kot
Sędziowie	Sędzia WSA Justyna Mazur Sędzia WSA Marek Wroczyński (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy referent Magdalena Krawczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 listopada 2017 r. w Radomiu
sprawy ze skargi **Jerzego Stanika**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Szydłowcu**
z dnia 26 maja 2014 r. nr 237/XXXIX/14
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

- 1) **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- 2) **zasądza od Rady Miejskiej w Szydłowcu na rzecz skarżącego Jerzego Stanika kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Kapusta
starszy referent

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2014 roku Rada Miejska w Szydłowcu działając na podstawie art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DZ.U. z 2012 roku, poz. 647 ze zm. dalej upzp), art. 18 ust.2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DZ.U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm., dalej usg) podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru południowo – zachodniej części miasta, część III.

Skarżący Jerzy Stanik pismem z dnia 29 sierpnia 2014 roku działając na podstawie art. 101 ust.1 usg, wezwał Radę Miejską do usunięcia naruszenia prawa wywołanego podjęciem przedmiotowej uchwały poprzez jej zmianę polegającą na wytyczeniu dróg wewnętrznych bez ingerencji w jego działki oznaczone numerami 2587, 2589 i 2590. Skarżący proponował aby zakończenie planowanych dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolami 2 KPJ i 4 KPJ, znajdowało się na działce o numerze ewidencyjnym 2593 oraz aby wytoczyć dwie nowe drogi od ul. Partyzantów do działki 2586/1.

Skarżący na uchwałę nr 237/XXXIX/14 Rady Miejskiej z dnia 26 maja 2014 roku wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnioskując o stwierdzenie nieważności jej w całości, ewentualnie w części dotyczącej nieruchomości stanowiących jego własność, zarzucając naruszenie:

- art. 20 ust.1 w związku z art. 1 ust.2 pkt 6 i 7 oraz art. 6 ust.1 upzp, art. 140 kc, art. 64 ust.3 Konstytucji RP oraz art.1 Protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 20 marca 1952 roku (DZ.U z 1995 roku, nr 26, poz. 175) poprzez nieuwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymogów uwzględnienia walorów ekonomicznych przestrzeni oraz prawa własności w stosunku do terenów określonych numerami 2587, 2589 i 2590;

- art. 1 ust.2 pkt 1 i 9 w związku z art. 6 ust.1 i 2 upzp oraz art. 21 ust.2 Konstytucji RP przez wytyczenie terenów ciągów pieszo – jezdnych 2 KPJ i 4KPJ zamiast nadania im statusu dróg publicznych;

- art. 1 ust.2 pkt 3 upzp poprzez nieuwzględnienie wymogów dotyczących gospodarowania wodami w związku ze znajdującymi się w bliskiej odległości od planowanej drogi zbiornikami wodnymi i ujęciem wody pitnej;

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

- art. 1 ust.2 pkt 7 w związku z art. 6 ust.1 i 2 upzp i § 12 ust.1 lit.b) zaskarżonej uchwały oraz załącznikiem nr 2 przez wprowadzenie ograniczeń dotyczących możliwości zmiany przeznaczenia działek na budowlane, dotyczących bezpośrednio działek o numerach 2587, 2589 i 2590.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 lipca 2015 roku w sprawie o sygn. akt VIII SA/Wa 1173/14 skargę oddalił.

Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała narusza interes prawny skarżącego – jako właściciela nieruchomości objętych planem, a oznaczonych numerami ewidencyjnymi 2587, 2589, 2590. Jego działki są położone na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol 4MN), przez które w planie przechodzą dwa ciągi pieszo – jezdne, oznaczone symbolami – 2KPJ i 4 KPJ. W sytuacji przeznaczenia przedmiotowego terenu do strefy osiedli obrzeżnych, na którym mają być zlokalizowane tereny o funkcji mieszkalnictwa i leżą w obszarze przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zasadne jest z punktu widzenia planistycznego i zachowania ładu przestrzennego wyznaczenie ciągów pieszo – jezdnych (2 KPJ i 4 KPJ), ułatwiających obsługę komunikacyjną tych terenów.

Sąd podzielił stanowisko organu, że brak wymienionych ciągów uniemożliwiłby wielu właścicielom nieruchomości znajdujących się na terenach oznaczonych symbolami 4 MN i 5 MN zagospodarowanie ich działek budowlanych w sposób zgodny z ustaleniami planu, a także przyczyniłby się do chaotycznego rozwoju zagospodarowania tego terenu. Organ planistyczny winien zagwarantować obsługę komunikacyjną terenu, będącego przedmiotem planowania poprzez i wytyczenie ciągów pieszo – jezdnych. Takie działanie organu w ocenie sądu, mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy.

Odnosnie zarzutów nieuwzględnienia wymogów dotyczących gospodarowania wodami, to Sąd zgodził się z organem, że zlokalizowane na terenie prywatnym źródło nie jest ujęciem wody pitnej w rozumieniu art. 51 – 61 ustawy prawo wodne, a oczka wodne i sadzawki nie są zbiornikami wodnymi, które wymagałyby wyznaczania stref ochronnych ujęć wody.

Sąd podzielił pogląd organu, iż zamieszczenie w § 12 ust.1 zaskarżonej uchwały parametru wielkości nowo wydzielonych działek – 16 m, wynika z procedury scaleniowej, o której mowa w art. 15 ust.2 pkt 8 upzp.

Skarżący Jerzy Stanik wniósł skargę kasacyjną, w której zasadniczo powtórzył zarzuty zarówno naruszenia przepisów proceduralnych, jak i naruszenia przepisów

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

prawa materialnego podnoszone w skardze do sądu pierwszej instancji. Zarzuty zostały rozwinięte i szczegółowo uzasadnione.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 1 czerwca 2017 roku w sprawie o sygn. akt II OSK 2478/15 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz orzekł o kosztach postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił zarzuty skargi kasacyjnej, iż doszło do naruszenia art. 3 ust.1 upzp, art. 64 ust.3 Konstytucji RP oraz art. 1 Pierwszego Protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela przez wytyczenie terenów ciągów pieszo – jezdnych 2 KPJ i 4 KPJ, zamiast nadania im statusu dróg publicznych.

Sąd odwoławczy wskazał, że organ ingerując w sferę prywatnych interesów właścicieli powinien kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiotowej sprawie dokumentacja planistyczna jednoznacznie wskazuje na brak racjonalnego uzasadnienia dla uznania projektowanych dróg jako mających status wewnętrznych, a nie dróg publicznych. Sąd zwrócił uwagę, że w przypadku dróg wewnętrznych ich utrzymanie stanowi obowiązek właścicieli nieruchomości (art. 8 ust.3 ustawy z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (DZ.U z 2015 roku, poz. 460).

Zdaniem Sądu należy zauważyć, że Rada Miejska nie rozważyła w ogóle czy istnieje możliwość innego przeprowadzenia projektowanej drogi, w taki sposób, który w jak najmniejszym stopniu ograniczałby prawo własności skarżącego, względnie zaprojektowanie tych dróg jako dróg publicznych. Brak jest podstaw do uznania, iż interes ogólny przemawia za zaplanowaniem przedmiotowych dróg wewnętrznych przez działki skarżącego.

Odnośnie pozostałych zarzutów Naczelny Sąd Administracyjny uznał je za niezasadne.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że rozpoznając sprawę ponownie Sąd I Instancji winien dokonać oceny czy stwierdzenie nieważności planu miejscowego

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

wyłącznie w części dotyczącej wskazanych dróg wewnętrznych w odniesieniu do działek skarżącego nie spowoduje dezintegracji całego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli Sąd zobowiązany jest do zbadania, czy organ administracji orzekając w sprawie nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik postępowania. Zgodnie natomiast z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. Nr 153, poz. 1279 ze zm., powoływanej dalej jako p. p. s. a.) rozstrzygając daną sprawę, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, może zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 190 p.p.s.a. Sąd któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Według unormowania z art. 28 ust.1 upzp naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy gdy wskazane naruszenie w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej części. Jeśli natomiast naruszenia odnoszą się tylko do części planu, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała część może samodzielnie funkcjonować samodzielnie w obrocie prawnym (wyrok NSA z 7 marca 2014 roku, sygn. akt II OSK 207/14).

Rozważając tę kwestię należy wziąć pod uwagę rozmiar i rangę naruszeń i dokonać oceny tego czy zapisy planu w zakresie niezgodności ze wskazanymi przepisami są na tyle wadliwe i ściśle związane z przeważającą częścią ustaleń planu, tak by zakres pozostawionych zapisów planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów. Należy

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

również dokonać analizy czy pozostawienie w mocy pozostałych zapisów planu miejscowego, nie doprowadzi do tego, że uchwała będzie nieczytelna bądź niekompletna.

Należy zauważyć, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Szydłowcu dotyczy zagospodarowania obszaru południowo – zachodniej części miasta Szydłowiec.

Jak pokazuje załącznik graficzny do uchwały tereny objęte planem w przeważającej swej części zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jednym z wymogów planu miejscowego jest potrzeba określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – art. 15 ust.2 pkt 10 upzp.

Jak wynika z zapisów planu - § 16 obsługę komunikacyjną obszaru objętego planem zapewnią drogi dojazdowe oraz ciągi pieszo – jezdne stanowiące połączenie z zewnętrznym układem komunikacyjnym, oznaczone symbolami KDD – drogi dojazdowe, KPJ – ciągi pieszo – jezdne. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku jednoznacznie wskazał, że przyjęcie rozwiązań komunikacyjnych dla terenów mieszkaniowych nie może być rozumiane jako dające organowi legitymację do ograniczania własności osób prywatnych bez możliwości ubiegania się o rekompensatę, a taka sytuacja występuje w przypadku zaplanowania na działkach prywatnych dróg wewnętrznych zamiast dróg publicznych.

W stosunku do działek skarżącego leżących na terenach 4MN i 5 MN zaplanowano przebieg przez ciągów pieszo – jezdnych, co stanowiło naruszenie władztwa planistycznego gminy. Należy zauważyć, iż organ w swojej uchwale nie wyjaśnił dlaczego jednorodny teren przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne będzie skomunikowany dwoma rodzajami arterii komunikacyjnych – drogami wewnętrznymi oraz ciągami pieszo – jezdny i dlaczego nie można przeprowadzić dla całego tego terenu jednolitych rozwiązań komunikacyjnych w postaci wytyczenia dróg publicznych dojazdowych, co by stawiło wszystkich właścicieli nieruchomości w jednakowej sytuacji i było podstawą do wypłaty odszkodowań za zajęte tereny pod drogi dojazdowe, o statusie dróg publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podziela stanowisko Naczelnego Sadu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 21 marca 2017 roku, sygn. akt II OSK 1656/15, że przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ musi brać pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponadustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia prawa własności. Konieczne jest

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

zachowanie zasady proporcjonalności. Działając w ramach określonej przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Granice ingerencji prawodawczej w prawo własności wyznacza m.in. art. 31 ust.3 Konstytucji RP.

Jeśli dochodzi, po pierwsze do zróżnicowania obsługi komunikacyjnej terenu - drogi dojazdowe, ciągi pieszo – jezdne oraz nie nadania tym terenom charakteru dróg publicznych, które pozwalały by uzyskać stosowną rekompensatę to takie rozwiązania w całości stanowią nadużycie władztwa planistycznego, chyba, że organ w sposób jasny przedstawi argumentację jakie racje społeczne przemawiają za przyjęciem takich rozwiązań i pozostają one w zgodności z zasadami konstytucyjnymi - proporcjonalności oraz zasadą równości wobec prawa.

Nadto przedmiotowa uchwała, w sytuacji gdy ma dojść do naruszenia własności powinna być rzeczowo uzasadniona, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania, niż te które podjęto w uchwale planistycznej. Skarżący w toku zgłaszania uwag do projektu planu wskazywał na inne możliwości ustalenia komunikacji dla przedmiotowego terenu. W związku z powyższym w przypadku nieuwzględnienia proponowanych rozwiązań winna być przedstawiona argumentacja wskazująca na wadliwość tych rozwiązań, czy też racje, że wybrany sposób komunikacji jest lepszy.

W związku z powyższym w sytuacji gdy pozostają wątpliwości co do prawidłowości i celowości przyjętych rozwiązań i ewentualnego naruszenia władztwa planistycznego w zakresie przyjętych rozwiązań komunikacyjnych dla całego terenu, a nie tylko stosunku do nieruchomości skarżącego, to zdaniem sądu zaistniała podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Przedmiotem rozważań sądu są tylko zarzuty w zakresie nadużycia władztwa planistycznego przez organ, ponieważ inne zarzuty stawiane przez skarżącego przedmiotowej uchwale zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny uznane za niezasadne.

Organ podejmując ponownie uchwałę w przedmiocie planu miejscowego dla tego terenu, winien ponownie dokonać analizy w zakresie rozwiązań komunikacyjnych dla terenów budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego, w przypadku ingerencji w zakresie prawa własności winien przyjąć takie rozwiązania, które by w najmniej uciążliwy sposób ingerowały w to prawo, pozwalały na uzyskanie rekompensaty

Sygn. akt VIII SA/Wa 535/17

i stawały w tej samej sytuacji prawnej każdy podmiot, którego prawo własności zostanie ograniczone w związku przyjętymi rozwiązaniami komunikacyjnymi.

Z uwagi na powyższe biorąc za podstawę art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust.1 upzp Sąd orzekł jak na wstępie.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Kapusta
starszy referent