Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia **22 sierpnia 2023 r.**
Sygn. akt **II SA/Gl 1262/19**
W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

24753 8. 2023. P
Urząd Miasta Mikołów
Zał. 3 Godz.
wpłynęło 24-08-2023
SER
poczta | osobiście

Rada Miejska Mikołowa
ul. Rynek 16
43-190 Mikołów

DORĘCZENIE PRAWOMOCNYCH ORZECZEŃ I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 sierpnia 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi

oraz odpis prawomocnego orzeczenia NSA sygn. akt II OSK 1607/20 z dnia 11 maja 2023 r. wraz z klauzulą prawomocności. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr V/56/2019.

SPECJALISTA
Marta Zemlińska

Załączniki:

1. dwa odpisy orzeczeń,
2. akta administracyjne – 1 plik akt adm.

ODPIS

Sygn. akt II OSK 1607/20

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Roman Ciąglewicz
Sędziowie: sędzia NSA Tomasz Bąkowski (spr.)
sędzia del. WSA Jan Szuma

Protokolant: asystent sędziego Paweł Chyliński

po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Mikołów
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1262/19
w sprawie ze skargi
na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa
z dnia 5 lutego 2019 r. nr V/56/2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Gminy Mikołów na rzecz
solidarnie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Zbraniborska
Zbraniborska

Wyrok / ~~Postanowienie~~ z dnia 11.05.2023 referent stażysta sygn. akt II OSK 1607/20 jest prawomocny(e) od dnia 11.05.2023 r.

sędzia / ~~referendarz sądowy~~

Sygn. akt II OSK 1607/20

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1262/19, po rozpoznaniu sprawy ze skargi [illegible] na uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 5 lutego 2019 r., nr V/56/2019 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 642/119 oznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa symbolem 4.2.35.M1 (pkt 1), w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt 2) i zasądził od Gminy Mikołów na rzecz skarżących solidarnie kwotę 400 (czterysta) złotych tytułem zwrotu połowy kosztów postępowania (pkt 3).

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Uchwałą z dnia 5 lutego 2019 r. nr V/56/2019 Rada Miejska Mikołowa przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, określanego jako Gniotek.

Pismem z 20 sierpnia 2019 r., [illegible] reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach powyższą uchwałę w części obejmującej działkę nr 642/119 położoną w Mikołowie w rejonie ulicy Rolniczej.

Zaskarżonej uchwale zarzucili naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: „u.p.z.p.") pomimo niezgodności jego zapisów z postanowieniami studium w zaskarżonym zakresie,
- art. 6 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez przekroczenie granic władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżących związanych z prawem własności nieruchomości obejmującej działkę nr 642/119,
- art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP") przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że ograniczenie prawa własności nie narusza zasady proporcjonalności i nie narusza w sposób dowolny istoty prawa własności.

Uwzględniając powyższe, skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności tekstu i rysunku planu w części dotyczącej przedmiotowej działki położonej w Mikołowie stanowiącej współwłasność skarżących oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyjaśnili, że do 5 lutego 2019 r. parcela skarżących nie podlegała ustaleniom żadnego obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na spornym terenie obowiązywało Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołów przyjęte uchwałą nr XX/247/99 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 14 grudnia 1999 r. ze zmianami przyjętymi uchwałą nr XXXIII/766/103 z dnia 27 sierpnia 2013 r. Według postanowień tego studium, część działki skarżących znajdowała się w terenach przeznaczonych na tereny mieszkaniowe.

W przyjętej 5 lutego 2019 r. uchwale działka skarżących znajduje się w jednostkach: 4ZE, 5ZE i 6ZE stanowiących tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych oraz w jednostkach 15KDD, 16KDD i 17KDD – tereny dróg publicznych klasy „dojazdowa".

Jeszcze na etapie opracowywania projektu studium skarżący składali wnioski, które ostatecznie zostały uwzględnione i część nieruchomości skarżących przeznaczona została na budownictwo mieszkaniowe w 2013 r. Następnie na etapie projektowania planu skarżący składali uwagi do projektu na etapie każdego wyłożenia, wskazując na rozbieżność projektu planu w stosunku do studium. Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione i ostatecznie uchwalono plan w treści niezgodnej z wnioskami skarżących i ze studium.

Skarżący wyjaśnili, że posiadają legitymację do skarżenia planu, jako właściciele działki nr 642/119. Przyjęta w uchwale regulacja dla tego terenu bezpośrednio wpływa na sposób wykonywania prawa własności. Przepisy planu pozbawiają skarżących istotnej części ich uprawnień, gdyż pozbawiają ich, wbrew ustaleniom studium, możliwości zabudowy gruntu.

Odnosząc się do kwestii zgodności planu ze studium skarżący podkreślili, że zaskarżona uchwała w sposób dowolny i nieuprawniony tworzy na całej nieruchomości skarżących obszar obudowy ekologicznej cieków wodnych, pomimo iż w obowiązującym studium znaczna część nieruchomości została przeznczona pod zabudowę mieszkaniową. Tym samym, w ocenie skarżących, przekroczono granice władztwa planistycznego naruszając powołane w skardze przepisy Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Mikołowa wniósł o jej odrzucenie względnie jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustaleń planu z postanowieniami studium przyznał, że według obowiązującego studium dla większości działki skarżących ustalono kierunek przeznaczenia „tereny zieleni pozostałej" – oznaczony symbolem 4.2.34Z3, co całkowicie wyklucza przeznaczenie tej części działki pod zabudowę w planie miejscowym. Dla pozostałej części tej działki w studium ustalono kierunek przeznaczenia – „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej intensywności" – oznaczonej symbolem 4.2.35.M1.

Dalej organ wyjaśnił, że nie jest prawdą, że do 5 lutego 2019 r. parcela skarżących nie podlegała ustaleniom żadnego planu miejscowego. Dla działki nr 642/119 obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z planem przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Mikołowie nr XXXII/483/2005 przeznaczenie działki to „trwałe użytki zielone, zadrzewienia i zakrzewienia, łąki, pastwiska, zieleń lęgowa, sady, uprawy rolne i polowe, urządzenia infrastruktury technicznej", bez prawa zabudowy (oznaczony symbolem 60ZE). Stąd przeznaczenie działki jako terenu obudowy ekologicznej cieków wodnych w planie z 2019 r. powiela ustalenia wcześniej obowiązującego planu. Wobec ustaleń studium zawartych w § 11 ust. 1 pkt 4 oraz § 13 ustalenia planu miejscowego są też zgodne ze studium.

Organ stwierdził dalej, że skoro przed wejściem w życie planu miejscowego skarżący nie posiadali uprawnień do zabudowy gruntu, gdyż obowiązujący wówczas plan z 2005 r. taką możliwość wykluczał, to obecne postanowienia planu nie zmieniając sposobu wykonywania prawa własności skarżących, nie doprowadziły do naruszenia ich interesu prawnego. Wyjaśnił też, że działka skarżących zlokalizowana jest w terenach otwartych i niezabudowanych, a nie jak wskazują skarżący pomiędzy gruntami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową. Odległość działki skarżących od terenów przeznczonych pod zabudowę (50MN) to ponad 60 m.

W podsumowaniu Burmistrz stwierdził, że przeznaczenie w planie miejscowym przedmiotowej działki na teren obudowy ekologicznej cieków wodnych nie narusza ustaleń studium. Dodał też, że przyjęte w planie regulacje nie pozbawiają skarżących uprawnień do zabudowy, gdyż przed uchwaleniem planu miejscowego w 2019 r. skarżący nie posiadali możliwości zabudowy swojej działki – wykluczał to obowiązujący wówczas plan miejscowy. Tym samym nie można mówić o

przekroczeniu władztwa planistycznego, ograniczeniu prawa własności, czy naruszeniu zasady proporcjonalności.

Na rozprawie w dniu 9 stycznia 2020 r. pełnomocnik skarżących podtrzymał skargę oraz zawarte w niej wnioski i zarzuty, z tym że sprostował stanowisko w zakresie braku planu miejscowego w poprzednim okresie. Jego zdaniem nowy plan musi odnosić się do treści studium a nie do ustaleń „starego planu". W studium zaś nieruchomość przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową. Odnosząc się do stanowiska organu, że treść zawarta w § 11 ust. 1 pkt 4 oraz § 13 przesądza o zgodności planu ze studium wyjaśnił, że § 11 nie określa przeznaczenia terenu.

Po rozpoznaniu skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący w niniejszej sprawie swój interes prawny wywiedli z prawa własności nieruchomości nr 642/119, objętej planem. Sąd wskazał, że nie można przy tym podzielić twierdzeń organu, iż przyjęte w kwestionowanym planie regulacje nie pozbawiają skarżących uprawnień do zabudowy, gdyż przed uchwaleniem planu miejscowego w 2019 r. skarżący nie posiadali także możliwości zabudowy swojej działki, czyli nie doszło do naruszenia ich interesu prawnego. Zaskarżona bowiem została konkretna uchwała, która w konkretny sposób wpływa na możliwość wykonywania prawa własności przez skarżących. Zdaniem Sądu brak było zatem podstaw do odrzucenia skargi.

Po porównaniu ustaleń studium i planu miejscowego, okazuje się, że działka nr 642/119 należąca do skarżących, położona według studium w części w terenie zabudowy mieszkaniowej, w uchwalonym planie została wyłączona spod zabudowy (ZE – obudowa ekologiczna cieków wodnych). Stąd też sprzeczne z ustaleniem studium jest objęcie tej części działki skarżących w kwestionowanym planie obszarem o symbolu 5ZE – tereny zieleni obudowy cieków wodnych. W tym zakresie Sąd uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez przekroczenie granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżących wynikających z przysługującego im prawa własności nieruchomości.

Sąd dodał przy tym, że wbrew stanowisku organu, z § 11 ust. 1 pkt 4 czy § 13 nie wynika ewentualna zgodność postanowień nowego planu ze studium. Także tłumaczenie, że obecny plan miejscowy z 2019 r. powiela w tym zakresie regulacje zawarte w dotychczas obowiązującym planie z 2005 r. niczego nie wyjaśnia. W

ocenie Sądu, skoro Rada Miejska Mikołowa wprowadziła do studium wnioskowane przez mieszkańców zmiany, to po to aby następnie dać im wyraz w planie miejscowym.

Sąd uznał, że w pozostałym zakresie, tj. pozostałej części działki skarżących, która według obowiązującego Studium znalazła się w jednostce oznaczonej symbolem 4.2.34.Z3 – czyli Z3 – tereny zieleni pozostałej, wobec braku sprzeczności tego ustalenia w planie ze studium, skargę należało oddalić.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła Gmina Mikołów, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika. Wyrok zaskarżono w części, w zakresie pkt 1 i 3.

Wyrokowi zarzucono, w trybie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: „p.p.s.a."), naruszenie:

I. prawa materialnego:

- art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., dalej „u.s.g.") przez jego błędną wykładnię i zastosowanie, polegające na przyjęciu, że przepis ten nie wymaga wykazania naruszenia interesu prawnego,
- art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przez jego błędne zastosowanie polegające na ustaleniu nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 642/119 oznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa symbolem 4.2.35.M1 w sytuacji, gdy Sąd nie ustalił precyzyjnie granicy obszaru działki objętej wskazanym zapisem „Studium..." a tym samym nie ustalił w jakim dokładnie zakresie ustalenia „Studium..." są wiążące dla organu gminy;

II. przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi:

- art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 233 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm., dalej: k.p.c.") przez nieusunięcie wątpliwości co do ustalenia obszaru działki nr 642/119 objętych zapisami „Studium..." oznaczonym symbolem 4.2.35.M1, gdy skala załączników do „Studium..." uniemożliwiała poczynienie pewnych ustaleń – zebrany przez organ materiał dowodowy okazał się być budzący wątpliwości, które przy uzupełnieniu materiału dowodowego, mogły doprowadzić do wydania orzeczenia oddalającego skargę.

Na podstawie powyższych zarzutów wniesiono o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt 1 przez oddalenie skargi oraz w pkt 3 przez zasądzenie kosztów postępowania na rzecz Gminy Mikołów, ewentualnie, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania podług norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną [illegible] i [illegible], reprezentowani przez profesjonalnego pełnomocnika, wnieśli o jej oddalenie w całości, jako bezzasadnej oraz zasądzenie kosztów postępowania w postępowaniu kasacyjnym od organu na rzecz skarżących według norm przepisanych.

W uzasadnieniu zakwestionowano trafność zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności sprawę rozpoznano w granicach zakreślonych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw i podlega oddaleniu.

Za niezasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g., polegający – zdaniem skarżącej kasacyjnie – na przyjęciu przez Sąd I instancji, że przepis ten nie wymaga wykazania naruszenia interesu prawnego.

Wbrew twierdzeniu skarżącej kasacyjnie w zaskarżonym wyroku wyraźnie wskazano, że w art. 101 ust. 1 u.s.g. „legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem." (s. 6 uzasadnienia). Mając powyższe na względzie

Sąd I instancji przyjął, że zaskarżona uchwała „w konkretny sposób wpływa na możliwość wykonywania prawa własności przez skarżących." (s. 7 uzasadnienia).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa podmiotami legitymowanymi do zaskarżenia planu miejscowego są właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Ustalenia planu miejscowego co do przeznaczenia konkretnych nieruchomości oraz sposobu zagospodarowania terenu pozostają bowiem w bezpośrednim związku z uprawnieniami i obowiązkami właścicieli nieruchomości, chronionymi przepisem art. 140 k.c. (por. m.in. wyroki NSA z: 4.09.2012 r., II OSK 1541/12, LEX nr 1379547; 5.06.2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174; 17.01.2019 r., II OSK 467/17, LEX nr 2626659; 27.07.2022 r., II OSK 2336/19, LEX nr 3403885). Dlatego też interes prawny skarżących do zaskarżenia planu jest w niniejszej sprawie oczywisty i nie wywołuje wątpliwości.

Nie mógł również odnieść zamierzonego skutku zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały „w części dotyczącej działki nr 642/119 oznaczonej w Studium symbolem 4.2.35.M1 w sytuacji, gdy Sąd nie ustalił precyzyjnie granicy obszaru działki objętej wskazanym zapisem „Studium..." a tym samym nie ustalił w jakim dokładnie zakresie ustalenia „Studium..." są wiążące dla organu gminy."

Z punktu 1 sentencji zaskarżonego wyroku wynika wprost, że Sąd „stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki nr 642/119 oznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa symbolem 4.2.35.M1". Zatem nieważność zaskarżonej uchwały obejmuje teren działki nr 642/119 w zakresie, w jakim w części graficznej Studium ustalono obszar oznaczony jako 4.2.35.M1. Stosownie do art. 12 ust. 1 u.p.z.p., rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie studium, zaś tekst studium oraz będący jego integralną częścią rysunek, stanowią załączniki powyższej uchwały. Toteż skarżąca kasacyjnie, będąca organem podejmującym uchwałę w sprawie studium, a nie Sąd, może i powinna precyzyjnie ustalić, na podstawie obu części studium przebieg granic obszaru oznaczonego symbolem 4.2.35.M1 na działce nr 642/119.

Z tego także względu za nieuzasadniony należało uznać zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 233 k.p.c.

Nadto należy podkreślić, że w postępowaniu przed Sądem I instancji skarżąca kasacyjnie nie kwestionowała, że według ustaleń studium kierunek przeznaczenia

części działki nr 642/119 został określony jako „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej intensywności" – oznaczonej symbolem 4.2.35.M1, na co sama wskazała w odpowiedzi na skargę (s. 3). W tych okolicznościach niezrozumiałe jest twierdzenie skarżącej kasacyjnie, że uzupełnienie materiału dowodowego mogłoby doprowadzić do wydania orzeczenia oddalającego skargę.

Niezależnie od powyższego wypada też zauważyć, że skarżąca kasacyjnie, nie wskazała, co miałoby w jej ocenie służyć uzupełnieniu materiału dowodowego w celu usunięcia wątpliwości co do ustalenia obszaru działki nr 642/119 objętego ustaleniami studium w odniesieniu do tej części, która została oznaczona symbolem 4.2.35.M1.

W tym stanie rzeczy, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY * II NSAO *

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Zbraniborska
Zbraniborska
referent stażysta