II SA/Ol 141/18 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-06-07
Data wpływu	2018-02-22
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Adam Matuszak Piotr Chybicki /przewodniczący sprawozdawca/ Renata Kantecka
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art. 1 ust. 2 pkt 7 i 9, art. 28 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2005 nr 239 poz 2019; art. 34 ust. 1 i 2; Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne - tekst jednolity Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 101 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn. Dz.U. 2017 nr 0 poz 1369; art. 147 par. 1, art. 190; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Adam Matuszak Sędzia WSA Renata Kantecka Protokolant St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtyszek po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 czerwca 2018 r. sprawy ze skargi I.B. i K. B. na uchwałę Rady Miasta z dnia "[...]". Nr "[...]" w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie ciągu pieszego – przebieg orientacyjny, zlokalizowanego na działkach gruntu nr "..." przy ulicy "[...]", w części usytuowanego w poprzek wyżej wymienionych działek; 2. zasądza od Gminy na rzecz skarżących solidarnie kwotę 814 zł (osiemset czternaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 5 stycznia 2011 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie została przekazana przez organ skarga I. B. i K. B. (dalej zwanych skarżącymi) na uchwałę Rady Miasta z dnia 6 września 2006 r. nr "[...]" w przedmiocie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "[...]". W skardze tej skarżący zarzucili bezzasadne naruszenie przysługującego im prawa własności działek nr "[...]" i "[...]", stanowiących przed podziałem działkę "[...]", poprzez przeznaczenie jej w części na cel publiczny. Ocenili, że takie działanie organu skutkuje brakiem możliwości wykonywania prawa i korzystania z nieruchomości zgodnie z jej zakładanym przeznaczeniem w warunkach pełnej celowości i racjonalności alternatywnego zlokalizowania zwłaszcza ciągu pieszego. Wskazali, że zapisy planu czynią ich nieruchomość całkowicie bezużyteczną, w zakładanym przez właściciela zakresie, przez jej przedzielenie na funkcję publiczną.

W odpowiedzi na skargę, uzupełnionej następnie pismem z dnia 4 lutego 2011 r., organ wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie. Podniósł przy tym, że ustawodawca przyznał gminom władztwo planistyczne, z czego skorzystał organ uchwalając przedmiotowy plan, a sami skarżący nie mają interesu prawnego, a nawet jeżeli – to nie został on naruszony, bowiem plan ważył interesy mieszkańców miasta i właścicieli. Organ zauważył także, że skarżący nie skorzystali z prawa do złożenia uwag do planu, a tym samym organ przed uchwaleniem planu nie uzyskał żadnej informacji, że właściciel nieruchomości jest niezadowolony z przyjętych rozwiązań.

Opisana powyżej skarga rozpatrzona została przez tutejszy Sąd po raz trzeci, gdyż dwa poprzednie wyroki tego Sądu, a także postanowienie o odrzuceniu skargi jednego ze skarżących, zostały uchylone przez Naczelny Sąd Administracyjny (odpowiednio wyrokiem z dnia 4 paź-

dziernika 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14 i wyrokiem z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 471/17 oraz postanowieniem z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14).

W wyroku z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14, Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki, co rodzi obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego. Wywiódł, że istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności. Mając powyższe na uwadze Sąd ten podzielił zarzut strony skarżącej kasacyjnie co do naruszenia w niniejszej sprawie art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zakresie, w jakim na nieruchomości należącej do skarżących wyznaczono ciąg pieszy łączący ul. L. z brzegiem jeziora D.. Podał przy tym, że z zawartych w aktach sprawy materiałów planistycznych nie wynika żadne uzasadnienie dla takiego umiejscowienia ciągu pieszego, przecinającego w zasadzie nieruchomość na pół. Uznał, że jego brak, zwłaszcza w kontekście ograniczenia prawa własności, wykluczenia możliwości innego przeprowadzenia tego ciągu komunikacyjnego (np. skrajem nieruchomości), powodującego mniejsze oddziaływanie na nieruchomość skarżącej, uniemożliwia Sądowi ocenę, czy zachowana została tu zasada proporcjonalności, a tym samym prawidłową kontrolę przyjętego rozwiązania planistycznego i jego akceptację.

Natomiast, w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 471/17, Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że sprawa ta nie została dostatecznie wyjaśniona przez tutejszy Sąd, do czego zobowiązywał wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., sygn. akt II OSK 2851/14. Przychylił się przy tym do stanowiska skarżącej Gminy, że wedle wskazań zawartych w tamtym wyroku należało, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, dokonać kontroli prawidłowości wytyczenia ciągu pieszego na działkach nr "[...]" i "[...]", przy czym Sąd nie mógł (nie powinien) ograniczać się tylko do analizy dokumentów zawartych w aktach sprawy. Uznał, że wymagało to przeprowadzenia dowodu z dokumentu np. odpisu z księgi wieczystej nieruchomości obejmującej działki leżące na północ do działek nr "[...]" i "[...]", na okoliczność ustalenia, czy właścicielem działek leżących na północ jest Gmina, czy osoby prywatne. Stwierdził, że brak wyjaśnienia tych kwestii nie pozwalał na dokonanie prawidłowej oceny tego, czy wytyczenie ciągu pieszego na działkach, będących własnością osób prywatnych, pozostaje w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności. Ocenił przy tym, że w poprzednim wyroku NSA nie przesądzono, iż zasada ta została naruszona, ale kwestię tę nakazano zbadać. Za nieuprawnione NSA uznał także stwierdzenie nieważności wszystkich postanowień zawartych w uchwale planistycznej w odniesieniu do działek gruntu nr "[...]" i "[...]", podczas gdy przedmiotem sprawy sądowadministracyjnej była jedynie kwestia usytuowania na tych działkach ciągu pieszego. Końcowo uznał, że doszło także do naruszenia przez tutejszy Sąd przepisów prawa materialnego tj. art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przedwczesne uznanie (przyjęcie) przez Sąd I instancji, w sytuacji, w której nie wyjaśniono kwestii związanych z wyważeniem interesu publicznego i interesu właścicieli przedmiotowych działek w kontekście zasady proporcjonalności i ochrony prawa własności, iż zachodzą podstawy do stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w części dotyczącej całości planu dla działek nr "[...]" i "[...]".

Kontynuując postępowanie sądowoadministracyjne, tutejszy Sąd (na mocy zarządzenia z dnia 5 marca 2018 r.) zobowiązał pełnomocnika organu do wskazania, w terminie 7 dni, właścicieli działek zlokalizowanych na północ od działek nr "[...]" i "[...]" (przylegających do jeziora "[...]" na całej jego długości) oraz nadesłania odpisów z ksiąg wieczystych ww. nieruchomości, jak również zobrazowania ich lokalizacji na stosownej mapie zasadniczej (ewidencyjnej). W wykonaniu tego zobowiązania pełnomocnik organu przedłożył Sądowi żądane dokumenty, z których wynika, że właścicielem wszystkich działek położonych na północ od działek skarżących, przylegających do jeziora D. na całej jego długości, tj. działek nr "[...]" i nr "[...]", jest Gmina. Tak samo przedstawia się własność działek najbliżej położonych na południe od działek skarżących, tj. działek nr "[...]", nr "[...]" i nr "[...]".

Natomiast na rozprawie, która odbyła się przed tutejszym Sądem w dniu 7 czerwca 2018 r., pełnomocnik organu podała, że celem wyznaczenia ciągu pieszego wzdłuż działek skarżących było nie tylko, "ale przede wszystkim" umożliwienie odpowiedniego dojścia od jeziora do budynków usługowych zlokalizowanych na ich działkach. Pełnomocnik skarżących podał zaś, że ciąg pieszy można byłoby wyznaczyć po południowej granicy działki nr "[...]", a wyznaczenie ciągu w planie jest nieodpowiednie dla sąsiedniej jednostki planistycznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. – dalej jako p.p.s.a.), sąd administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego aktu pod względem zgodności z prawem, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Kontrola aktów prawa miejscowego, do których należy także zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała Rady Miasta z dnia 6 września 2006 r. nr "[...]" w przedmiocie uchwalenia "Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "[...]"" (dalej zwana Planem), podejmowana jest m.in. na skutek skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity wg. stanu na dzień wniesienia skargi Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej jako: u.s.g.). W świetle tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia skargi w niniejszej sprawie) "każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego".

Podkreślić jednak należy, że skarga wnoszona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest rodzajem skargi powszechnej, służącej każdemu, kto zarzuca naruszenie porządku prawnego. Środek ten jest bowiem nakierowany na ochronę praw podmiotowych. Nawet sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli taka uchwała nie narusza chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego o charakterze prywatnoprawnym, bądź publicznoprawnym wynikającego z przepisów prawa materialnego. Skarżący musi więc wykazać, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sytuację prawną, np. pozbawia go pewnych uprawnień, czy też uniemożliwia ich realizację lub nakłada na niego dodatkowe obowiązki. Związek pomiędzy własną, indywidualną sytuacją prawną skarżącego a zaskarżoną uchwałą musi zatem powodować - w dacie wniesienia skargi - następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia go konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 790/12 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 332/14, dostępne pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie Sądu, skarżący są podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi w niniejszej sprawie na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż są właścicielami działek nr "[...]" i nr "[...]", położonych w O., znajdujących się w obszarze objętym Planem, w poprzek których wyznaczono ciąg pieszy łączący ul. L. z brzegiem jeziora D. – przebieg orientacyjny, czym ograniczono sposób i zakres wykorzystania tych działek przez skarżących. Wniesiona w niniejszej sprawie skarga została poprzedzona przez skarżących wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, które okazało się bezskuteczne. Skarżący zachowali także ustawowy termin do wniesienia skargi, a także uiścili należny w sprawie wpis od skargi.

Przechodząc do kontroli legalności zaskarżonego Planu należy zaznaczyć, że dokonując tej kontroli tutejszy Sąd, stosownie do art. 190 p.p.s.a., związany był wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny zarówno w wyroku z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14, jak i w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 471/17. W wyrokach tych wskazywano zaś na konieczność ustalenia przez tutejszy Sąd, czy

właścicielem działek leżących na północ od działek skarżących jest Gmina, czy osoby prywatne, a następnie dokonania oceny tego, czy wytyczenie ciągu pieszego łączącego ul. L. z brzegiem jeziora D. na działkach będących własnością skarżących, pozostaje w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności.

Realizując wskazania Naczelnego Sądu Administracyjnego, tutejszy Sąd przeprowadził dowód uzupełniający z dokumentów przesłanych przez pełnomocnika organu na wezwanie Sądu. Z dokumentów tych wynika zaś, że właścicielem wszystkich działek położonych na północ od działek skarżących, przylegających do jeziora D. na całej jego długości, tj. działek nr "[...]" i nr "[...]", jest Gmina. Tak samo przedstawia się własność działek najbliżej położonych na południe od działek skarżących, tj. działek nr "[...]".

Przechodząc natomiast do oceny, czy wytyczenie ciągu pieszego łączącego ul. L. z brzegiem jeziora D. na działkach będących własnością skarżących, pozostaje w granicach wyznaczonych zasadą proporcjonalności, należy przede wszystkim zauważyć, że jak wynika z pisma procesowego organu z dnia 4 lutego 2011 r. (k. 34-36 akt sądowych), wytyczenie tego ciągu nastąpiło w interesie publicznym. Zdaniem Sądu, w okolicznościach niniejszej sprawy, interes ten jest racjonalnie uzasadniony ze względu na ustawowe prawo każdego do powszechnego korzystania m.in. ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, które służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (zob. obowiązujący w dacie uchwalenia Planu art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., nr 239, poz. 2019 ze zm.).

Uwzględnienie potrzeb tak rozumianego interesu publicznego wymaga jednak wyważenia ich z prawem własności przysługującym skarżącym do działek, na których wytyczono sporny ciąg pieszy. Taki obowiązek organu wynika z art. 1 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (publikator wg. stanu na dzień uchwalenia Planu - Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej jako u.p.z.p.), w świetle którego, "w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności i potrzeby interesu publicznego". Treść prawa własności wyznacza natomiast art. 140 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, "w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą". Jak wywodził zaś Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14, istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia poprzez zastosowanie zasady proporcjonalności. Ograniczenia prawa własności możliwe są zatem tylko przy poszanowaniu zasady proporcjonalności.

Konsekwencją obowiązywania zasady proporcjonalności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest natomiast konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności, że w inny sposób nie można zrealizować potrzeb interesu publicznego oraz, że w danej konkretnej sytuacji potrzeby te przeważają nad interesem prywatnym oraz, że zastosowane instrumenty prawne przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są najmniej uciążliwe dla podmiotu prawa czy wolności. Tymczasem w kontrolowanej sprawie, organ nie wykazał, że w inny sposób, aniżeli poprzez wytyczenie ciągu pieszego łączącego ul. L. z brzegiem jeziora D. na działkach będących własnością skarżących, nie jest w stanie zrealizować potrzeb interesu publicznego związanych z prawem każdego do powszechnego korzystania z wód jeziora D.. Jak wskazywano już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2016 r. sygn. akt II OSK 2851/14, z zawartych w aktach sprawy materiałów planistycznych nie wynika żadne uzasadnienie dla takiego umiejscowienia ciągu pieszego, przecinającego w zasadzie nieruchomość skarżących na pół. W aktach brak jest także rozważań organu nad alternatywnym przeprowadzeniem ciągu pieszego (np. skrajem nieruchomości), powodującego mniejsze oddziaływanie na nieruchomość skarżących.

Ponadto, co zostało ustalone w toku czynności dowodowych podjętych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Gmina, jest właścicielem działek położonych wzdłuż jeziora D. zarówno na północ, jak i na południe od działek skarżących, na których wytyczono sporny ciąg pieszy. W pierwszej kolejności zatem to na tych działkach Gminy powinny zostać wytyczone ciągi piesze łączące ul. L. z brzegiem jeziora D.. Jak wynika zresztą ze znajdującego się w aktach sprawy rysunku Planu, takie ciągi zostały wytyczone na działkach Gminy. W tych okolicznościach, uznać należy, że możliwe było w niniejszej sprawie zrealizowanie potrzeb interesu publicznego związanych z prawem każdego do powszechnego korzystania z wód jeziora D., w inny sposób aniżeli poprzez ograniczenie prawa własności skarżących.

Końcowo należy wskazać, że usprawiedliwieniem dla ograniczenia prawa własności skarżących nie może być także argument, podniesiony przez pełnomocnika organu na rozprawie przed tutejszym Sądem, że celem wyznaczenia ciągu pieszego wzdłuż działek skarżących było nie tylko, "ale przede wszystkim" umożliwienie odpowiedniego dojścia od jeziora do budynków usługowych zlokalizowanych na ich działkach. O ilości i położeniu ciągów pieszych na nieruchomości stanowiącej prywatną własność decyduje bowiem jej właściciel a nie organ planistyczny. Także, o efektywności prowadzonej działalności gospodarczej, w tym poprzez zapewnienie odpowiedniego dostępu do budynków usługowych, decyduje przedsiębiorca, a nie organ planistyczny. Zauważyć przy tym należy, że urządzenie przez skarżących ciągu pieszego na swoich działkach, w ustalonym przez siebie przebiegu, nie stoi w sprzeczności z różnym przeznaczeniem ich działek w Planie, tj. na tereny zieleni urządzonej (1ZU), na tereny zieleni rekreacyjnej – parkowej i rekreacyjnej (1 ZUR) oraz tereny usług turystycznych: przeznaczenie podstawowe – zabudowa usług turystyczno-rekreacyjnych, przeznaczenie dopuszczalne – funkcje mieszkaniowe (1UT, 2UT); oraz w części jej położenie w liniach rozgraniczających drogi "1KD20". Bez ciągu pieszego niemożliwa byłaby bowiem realizacja funkcji opisanych w tych jednostkach planistycznych. Ponadto, jak wynika z tekstu Planu, zarówno w jednostce planistycznej "1ZU", jak i "1ZUR" dopuszcza się lokalizowanie ścieżek pieszych i przejść pieszych (zob. § 6 ust. 10 Planu). Natomiast w jednostce "1KD20" dopuszcza się bezpośrednie zjazdy na tereny przyległej zabudowy (§ 9 Planu).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że uchwalając zaskarżony Plan w części dotyczącej ciągu pieszego – przebieg orientacyjny, zlokalizowanego na działkach gruntu nr "[...]" przy ul. L. w O., w części usytuowanego w poprzek wyżej wymienionych działek, organ naruszył zasadę proporcjonalności, stanowiącą jedną z zasad sporządzania planu miejscowego, co w świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p., uzasadniało stwierdzenie nieważności Planu w tej części. Z tych też powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono, jak w punkcie 1 sentencji wyroku. O kosztach postępowania rozstrzygnięto w punkcie 2 sentencji wyroku, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. uwzględniając wysokość: uiszczonego w sprawie wpisu od skargi (300 zł.), wynagrodzenia pełnomocnika skarżących, będącego radcą prawnym (480 zł.) - ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 265) oraz opłaty skarbowej za złożenie dokumentu pełnomocnictwa od dwóch skarżących (34 zł.).