

2820

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 grudnia 2008 r.

Sygn. akt II SA/Po 792/08

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maria Kwiecińska (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA Wiesława Batorowicz
Sędzia WSA Aleksandra Łaskarzewska
Protokolant st. sekr. sąd. Mariola Kaczmarek

po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 2 grudnia 2008 r. sprawy ze skargi Nadwarciańskiej Grupy Kapitałowej „GEOBUD” Spółka z o.o. w Poznaniu na uchwałę Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. nr 229/01/III w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepis §12 ust. 10 pkt 1,

II. zasądza od organu na rzecz skarżącego kwotę 557 zł (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania,

III. stwierdza, że zaskarżony akt, w części określonej w pkt I, nie może być wykonany.

(-) *W. Batorowicz*
(-) *M. Kwiecińska*
(-) *A. Łaskarzewska*

Uzasadnienie

Pismem z dnia 5 sierpnia 2008 r. Nadwarciańska Grupa Kapitałowa GEOBUD Sp. z o.o. w Poznaniu wniosła, na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, skargę na Uchwałę Nr 220/01/III Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów usług, oświaty, kultury, administracji, sportu, turystyki i rekreacji oraz terenów zabudowy mieszkaniowej w Puszczykowie rejonie ulic Wysokiej, Podgórznej, ks. Posadzego, Poznańskiej i Kościelnej w części obejmującej przepis §12 ust. 10 pkt 1 uchwały.

Skarżąca zarzucała, że zamieszczenie w uchwale Rady Miasta Puszczykowa przepisu §12 ust. 10 pkt 1 w brzmieniu następującym:

„Na terenie usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, z przestrzenią publiczną i komunikacją, oznaczonym symbolem U/M ustala się:

1) obowiązek opracowania i uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta”, nastąpiło z naruszeniami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca

1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.) wyznaczającego granice ustawowego upoważnienia do stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz art. 94 Konstytucji RP poprzez naruszenie konstytucyjnego zakazu przekraczania granic ustawowego upoważnienia przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała.

Wskazując na powyższe wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepis §12 ust. 10 pkt 1 Uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżąca wskazała na następujące okoliczności:

W dniu 22 lutego 2007 r. skarżąca nabyła od gminy miasta Puszczykowa, w drodze umowy objętej aktem notarialnym rep. A nr 3788, sporządzonym w Kancelarii Notarialnej rej. rej. Wojciecha Cendrowskiego i Jacka Kaczorowskiego prawo użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej nr geodez. 701/5, położonej w centrum Puszczykowa, zapisanej w księdze wieczystej nr PO2P/00106660/8 o pow. 1.877 m², objętej mpzp. W §6 ust. 1 tej umowy stwierdzono, co następuje: „Strony zgodnie ustaliły sposób korzystania z przedmiotowej nieruchomości: teren przeznaczony pod usługi z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Szczegółowe warunki zabudowy zgodnie z koncepcją programowo-architektoniczną z września 2006 r.”.

W dniu 10 września 2007 r. skarżąca wystąpiła do Starosty Poznańskiego z wnioskiem o zatwierdzenie przedłożonego projektu budowlanego oraz o udzielenie pozwolenia na budowę obiektu mieszkalnego z apartamentami przeznaczonymi na sprzedaż oraz usługami i handlem w parterze i z podziemnym parkingiem.

Jednakże Starosta Poznański, decyzją AB.XV.7351-12-143/07 z dnia 29 października 2007 r. odmówił zatwierdzenia przedłożonego projektu budowlanego oraz udzielenia pozwolenia na budowę. Jako jeden z powodów odmowy udzielenia pozwolenia na budowę Starosta Poznański podał brak dołączonego do wniosku o pozwolenie na budowę uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta Puszczykowa.

Decyzję powyższą utrzymał w mocy Wojewoda Wielkopolski decyzją z dnia 10 grudnia 2007 r. Nr WI.IV-7.71110-487/07. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda Wielkopolski stwierdził wprawdzie, że Starosta Poznański bezpodstawnie przyjął, iż w drodze oświadczenia uchwalonego przez Radę Miasta Puszczykowa można zmienić mpzp, jednakże jednocześnie stwierdził, że w świetle obowiązującego mpzp wymagane jest uzgodnienie z Radą Miasta

Puszczkowska koncepcji zagospodarowania terenu i że inwestor wymogu tego nie spełnił.

W tej sytuacji inwestor początkowo postanowił dostosować się do wymogu wpisanego do kwestionowanego przepisu §12 ust. 10 pkt 1 mpzp i przedłożył Radzie Miasta Puszczkowska koncepcję projektowanego obiektu w trzech wariantach elewacji frontowej i bocznej z prośbą o jej uzgodnienie. Rada Miasta Puszczkowska nie uzgodniła jednakże żadnego z wariantów przedłożonego projektu.

W powyższej sytuacji, w dniu 7 lipca 2008 r. skarżąca zdecydowała się wystąpić do Rady Miasta Puszczkowska z żądaniem usunięcia naruszenia prawa, powołując się na naruszenie jej interesu prawnego, polegającego na blokowaniu jej możliwości zabudowy terenu oddanego przez gminę miasta Puszczkowska w użytkowanie wieczyste.

W dniu 30 lipca 2008 r. Rada Miasta Puszczkowska podjęła uchwałę: „w sprawie rozstrzygnięcia wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego Nadwarciańskiej Grupy Kapitałowej GEOBUD sp. z o.o. spowodowanego uchwałą nr 220/01/III w sprawie uchwalenia...” mpzp, postanawiając w §1 o jego nieuwzględnieniu.

Dodatkowo w piśmie procesowym z dnia 29 października 2008 r. skarżąca podniosła dalsze argumenty na poparcie wniesionej skargi. Wskazała, iż w czasie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) granice stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczały przepisy art. 2ust. 1 i art. 10 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 15 poz. 139 ze zm.) – dalej uzp.

Pierwszy z wymienionych przepisów stanowił, iż „ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania terenu”.

Przepis art. 10 ust. 1 ustawy określa natomiast katalog zagadnień, które w zależności od potrzeb, należy ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Żaden z tych przepisów nie zawiera upoważnienia do tego, by organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w tym samym akcie sam, na swoją rzecz ustanowił upoważnienie do uzgadniania koncepcji zagospodarowania terenu.

Regulacja taka nie wiąże się przy tym z kształtowaniem bezpośrednio sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, lecz przenosi kształtowanie sposobu wykonywania tego prawa do innego aktu, niż plan miejscowy – do aktu uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu. Akt ten nie jest przewidziany w istniejącym systemie prawa, a jego podjęcie – inaczej niż w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wymaga żadnej procedury, brak jest bowiem jakichkolwiek kryteriów ustawowych w tym zakresie.

Ta sformalizowana procedura, wymagana w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowić ma gwarancję ochrony

uprawnień właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze objętym procedurą planistyczną.

Z zaskarżonego przepisu nie wynika również w sposób nie budzący wątpliwości, do kogo został zaadresowany obowiązek uzgadniania koncepcji zagospodarowania z Radą Miasta Puszczkowska.

Zarówno Rada Miejska Puszczkowska, jak i Burmistrz Puszczkowska, zinterpretowali zaskarżony przepis §12 ust. 10 pkt 1 mpzp, jak gdyby został on zaadresowany do tychże organów, czego wyrazem było podjęcie 4 uchwał o przyjęciu koncepcji zagospodarowania terenu oznaczonego w miejscowym planie jako U/M (oświadczenie Nr 2/545/02/III Rady Miasta Puszczkowska z dnia 4 lutego 2002 r., oświadczenie Nr 1/06/IV z dnia 2 września 2006 r., oświadczenie Nr 8/V z dnia 28 maja 2008 r. oraz oświadczenie Nr 5/08/V z 17 września 2008 r.).

W roku 2008, przed wniesieniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, inwestor dwukrotnie przedkładał Radzie Miasta Puszczkowska koncepcje zagospodarowania przestrzennego terenu do uzgodnienia i spotkał się z odmową ich zatwierdzenia z uzasadnieniem wskazującym na „sprzeczność w stosunku do wcześniej przyjętych ustaleń w zakresie architektury i funkcji, a także brak optymalnych rozwiązań dotyczących obsługi komunikacyjnej i parkingowej oraz zaplecza projektowanego obiektu”. Rada Miasta Puszczkowska doprowadziła więc do zmiany swojej roli z organu stanowiącego normy generalne i abstrakcyjne, zgodnie z wzorcem określonym w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, na organ uchwalający zgodę w sprawach indywidualnych i konkretnych. Wskazane okoliczności przesądzają przy tym o naruszeniu interesu prawnego skarżącej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Puszczkowska wniosła o jej oddalenie. Organ wskazał, iż intencją wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisu §12 ust. 10 pkt 1, była szczególna troska o zachowanie wyjątkowego charakteru miasta Puszczkowska oraz uzyskania gwarancji realizacji idei ładu przestrzennego na tym terenie.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, kwestionowana uchwała Rady Miejskiej Puszczkowska wraz z załącznikami i dokumentacją planistyczną przed opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego podlegała kontroli Wojewody w celu oceny jej zgodności z prawem. Tej zgodności nie zakwestionowano.

Podkreślił, iż uchwała dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta w dniu 19 listopada 2001 r., tj. w czasie obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy tej ustawy wymagały, aby w każdym przypadku, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, strona legitymowała się uzyskaną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W aktualnym stanie prawnym na obszarze, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy, a podstawą uzyskania pozwolenia na budowę są ustalenia planu. Tym bardziej zasadna była potrzeba opracowania i uzgodnienia z Radą Miasta jednolitej koncepcji zagospodarowania centrum miasta.

Organ zakwestionował również istnienie przesłanek z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 2001 r. o samorządzie gminnym, w szczególności interesu prawnego po stronie skarżącej, wskazując iż obowiązek zagospodarowania terenu zgodnie z ustaloną koncepcją wynika z treści podpisanej przez skarżącą i pozostającej w obrocie prawnym uchwały o oddanie gruntu (działki położonej w Puszczykowie, oznaczonej nr geodez. 701/5) w użytkowanie wieczyste.

W umowie tej skarżąca przyjęła określone obowiązki, w tym obowiązek zabudowy przedmiotowej działki w sposób zgodny z uzgodnioną z Radą Miasta Puszczykowa koncepcją zagospodarowania przestrzennego, nie ma zatem interesu prawnego w kwestionowaniu postanowień miejscowego planu w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę uznać należało za uzasadnioną.

Sąd w pełni podzielił podniesione przez skarżące zarzuty i przedstawił w celu ich uzasadnienia argumentację prawną.

Zgodzić się należy ze skarżącym, że wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowienia w przedmiocie opracowania i uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta, nastąpiło z naruszeniem art. 2 oraz 10 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, co w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisu art. 94 Konstytucji RP.

Powołane wyżej przepisy ustawowe w powiązaniu z art. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określają granice władztwa planistycznego gminy. Przejawem tego władztwa jest możliwość uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do regulacji art. 7 ustawy jest, jako przepis gminny, aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia przybierają postać przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych (budowlanych, podziałowych oraz w zakresie wywłaszczenia gruntów na cele publiczne).

Z punktu widzenia zasad legislacji jest rzeczą niedopuszczalną, aby sformułowanie lub uściślenie tych przepisów mogło następować w nieprzewidzianym w ustawie innym akcie niż stanowiący plan zago-

spodarowania przestrzennego. Ani przepisy Konstytucji RP (art. 94), ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 40-41 ustawy), ani w końcu przepisy obowiązujące w czasie podjęcia zaskarżonej uchwały, ustawy z 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2 i art. 10 ustawy) nie stwarzają możliwości przeniesienia przysługujących gminie w tym zakresie uprawnień poza granice miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do bliżej nieokreślonego aktu wykonawczego. Byłoby to zresztą niespotykane w polskim systemie prawa przekazanie uprawnień „samej sobie”, prowadzące w tym przypadku, jak słusznie wskazuje skarżący, do kształtowania sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości nie w ramach określonych ustawą lub na podstawie ustawy, lecz w drodze aktu, dla którego nie ma żadnych kryteriów określających zasady jego podejmowania.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego determinuje sposób wykonywania prawa własności, co nie oznacza, iż gmina samodzielnie gospodarując przestrzenią może czynić to dowolnie. Przeciwnie, przepisy regulujące zasady planowania przestrzennego, w tym tworzenia miejscowych planów, które mogą prowadzić do ograniczenia prawa własności nieruchomości, wprowadzają cały system zabezpieczeń prawnych, gwarantujących poszanowanie interesów prywatnych (w szczególności prawa własności), takich jak składanie wniosków do planów, prawo wnoszenia protestów i zarzutów.

Przenosząc kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do nieznanego ustawie aktu „uzgodnienia koncepcji zagospodarowania przestrzennego” Gmina pozbawiła właścicieli i użytkowników wieczystych tych gwarancji – co uznać należy za niedopuszczalne w świetle przepisów art. 18, 19, 23 oraz 24 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Na tym tle argumentacja organu o braku interesu prawnego po stronie skarżącego w zaskarżeniu § 12 ust. 10 pkt 1 uchwały Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. nie zasługuje na uwzględnienie.

Skarżący jako użytkownik wieczysty gruntu położonego na terenie dla którego w niniejszym planie zagospodarowania przestrzennego wprowadzono obowiązek uzyskania uzgodnienia koncepcji zagospodarowania z Radą Miasta Puszczykowa, a więc nałożono określone obowiązki, ma niewątpliwie interes prawny w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, w zaskarżeniu tego przepisu. Nie tylko dlatego, że przepis ten warunkował wydanie na rzecz skarżącego pozytywnej decyzji – pozwolenia na budowę (czego dowodem powołana w skardze decyzja Starosty Poznańskiego z dnia 29 października 2007 r. znak AB XV.7351-12-143/07), ale również, a może przede wszystkim dlatego, że kwestionowany przepis daje możliwość wprowadzenia na objętym nim obszarze rozwiązań ingeru-

jących w sferę prawa własności nieruchomości, na które inaczej niż w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, właściciel lub użytkownik wieczysty nie ma żadnego wpływu.

W roku 2003 nastąpiła zmiana przepisów regulujących zasady zagospodarowania przestrzennego i w nowej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. przyjęto rozwiązanie w myśl którego – inaczej niż poprzednio – na obszarze, dla którego obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy a podstawą uzyskania pozwolenia na budowę są ustalenia miejscowego planu.

Zdaniem organu, uzasadnia to dodatkowo potrzebę opracowania i uzgodnienia z Radą Miasta jednolitej jednakowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli jednak, w ocenie jednostki samorządowej, obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego nie zabezpiecza w nowej sytuacji prawnej w sposób wystarczający walorów urbanistycznych miasta Puszczykowa, to drogą właściwą dla rozwiązania tej kwestii jest opracowanie nowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to procedura, jak wynika zresztą z odpowiedzi na skargę, została już wszczęta.

W żadnym jednak razie nie oznacza to, że w miejsce wydawanych na gruncie dotychczasowych przepisów, decyzji o warunkach zabudowy (a więc rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych) Rada Miasta Puszczykowa może przyznać samej sobie nieznaną ustawie kompetencje do dokonywania uzgodnień koncepcji zagospodarowania terenu.

Bez znaczenia jest również podnoszona przez organ w odpowiedzi na skargę okoliczność, że skarżąca znała w momencie zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste treść uchwały Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w umowie tej zaakceptowała postanowienia, w których nałożono na użytkownika wieczystego obowiązek korzystania z nieruchomości między innymi zgodnie z koncepcją programowo-architektoniczną przyjętą przez Radę Miasta Puszczykowa w oświadczeniu Nr 1/06/IV.

Przedmiotem kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne w ramach skarg, o których mowa w art. 3 §2 ust. 5 z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm. – dalej ppsa) nie jest bowiem badanie zgodności z prawem zawartej umowy cywilnoprawnej, lecz badanie zgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Ani więc okoliczność, iż postanowienia §12 ust. 10 pkt 1 uchwały Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2007 r. zostało wprowadzone do umowy zawartej pomiędzy Gminą i skarżącą, ani też okoliczność, że przepis ten nie został zakwestionowany przez Wojewodę w ramach kontroli sprawowanej na podstawie art. 18

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie mają znaczenia dla dokonywanej przez Sąd oceny legalności tego przepisu.

Badając zasadność skargi wywiedzionej z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3 §2 ust. 5 ppsa, Sąd bada jedynie czy zaskarżony akt jest sprzeczny z prawem i czy naruszenie to jest istotne.

Z przyczyn, o których była mowa wcześniej, należy uznać, że przepis §12 ust. 10 pkt 1 Uchwały Rady Miasta Puszczykowa z dnia 19 listopada 2001 r. Nr 220/01/III ustalający obowiązek opracowania i uzgodnienia koncepcji zagospodarowania terenu z Radą Miasta jest sprzeczny z prawem i naruszenie to ma charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 §1 ppsa, w związku z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 ppsa.

(-) *W. Batorowicz*
(-) *M. Kwiecińska*
(-) *A. Łaskarzewska*